

II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 15 octobre 2003

sur les mesures (mises à exécution par l'Italie) en faveur de la RAI SpA

[notifiée sous le numéro C(2003) 3528]

(Le texte en langue italienne est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2004/339/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles ⁽¹⁾ et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par une plainte déposée auprès de la Commission le 17 juin 1996 par RTI SpA (Reti Televisive italiane), une entreprise qui contrôle trois chaînes de télévision nationales italiennes appartenant au groupe Mediaset ⁽²⁾, la Commission a été informée de ce que l'Italie avait mis en œuvre une série de mesures en faveur de la RAI-Radiotelevisione italiana SpA (le radiodiffuseur public

italien, dénommé ci-après «la RAI»). La plainte portait sur la redevance d'abonnement accordée à la RAI et sur diverses mesures adoptées par le gouvernement italien en faveur de la RAI dans la première moitié des années quatre-vingt-dix.

(2) Par lettres du 15 juillet et du 4 septembre 1996, la Commission a demandé des informations aux autorités italiennes, qui ont répondu par lettres du 30 août et du 4 novembre 1996.

(3) Le 23 mai 1997, Mediaset a complété sa plainte en présentant de nouveaux documents.

(4) Une nouvelle lettre de demande d'informations a été ensuite adressée par la Commission aux autorités italiennes le 1^{er} juillet 1998. Les autorités italiennes ont fourni quelques-uns des éléments demandés lors d'une réunion qui s'est tenue le 31 juillet 1998 et par lettre du 7 août 1998. En outre, plusieurs réunions se sont tenues en présence de la plaignante.

(5) Le 19 octobre 1998, Mediaset a présenté un document complémentaire à la Commission portant sur les mesures d'aide mentionnées dans la plainte originelle. Par lettre du 8 janvier 1999, Mediaset a complété ce document complémentaire par d'autres documents et une réunion avec la Commission s'est déroulée le 15 février 1999.

(6) Le 3 février 1999, la Commission a enjoint à l'Italie de lui fournir toutes les informations nécessaires pour éva-

⁽¹⁾ JO C 351 du 4.12.1999, p. 20.

⁽²⁾ Dans la présente décision, la plaignante est désignée sous le nom de «Mediaset», étant donné que c'est Mediaset SpA qui a participé à l'enquête de la Commission sur l'aide d'État et qui a fait sienne la plainte déposée à l'origine par RTI SpA.

- luer si les mesures devaient être considérées comme une aide existante ou comme une aide nouvelle (ci-après «la mise en demeure»). Cette décision a été communiquée à l'Italie par lettre du 26 février. L'Italie a fourni quelques-unes des informations requises et a présenté ses propres observations par lettre du 26 mars. La Commission a par la suite demandé de plus amples informations par lettre du 28 avril, lettre à laquelle les autorités italiennes ont répondu par lettre du 16 juin.
- (7) Mediaset a écrit à la Commission le 17 mai 1999 une lettre portant sur la question de savoir si les mesures devaient être considérées comme une aide existante ou comme une aide nouvelle, et a tenu une réunion avec la Commission le 18 mai 1999.
- (8) Par lettre du 27 septembre 1999, la Commission a communiqué à l'Italie sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE à l'encontre de certaines mesures *ad hoc* que Mediaset avait qualifiées d'aides d'État (ci-après «la décision d'ouverture de la procédure»).
- (9) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* ⁽³⁾. La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur l'aide en cause.
- (10) La Commission a reçu des observations de l'Italie le 2 décembre 1999.
- (11) La Commission a reçu les observations suivantes de la part des intéressés:
- par lettre du 2 décembre 1999, observations de la RAI (transmises à l'Italie par lettre du 6 décembre 1999),
 - par lettre du 19 janvier 2000, observations de la Federazione Radio Televisioni — Fédération des radios et télévisions (FRT),
 - par lettre du 1^{er} février 2000, observations de l'Association des télévisions commerciales européennes (ACT),
 - par lettre du 28 janvier 2000, observations de Mediaset.
- (12) Les observations des intéressés ont été transmises à l'Italie par lettres du 6 décembre 1999 et du 23 février 2000. L'Italie a donc eu la possibilité de présenter ses propres observations, ce qu'elle a fait par lettre du 5 mai 2000.
- (13) Sont également parvenues tardivement à la Commission les observations de la Coordination des associations pour la défense de l'environnement et la protection des droits des usagers et des consommateurs (Codacons), par lettre du 12 juin 2000.
- (14) La Commission a tenu des réunions avec la RAI les 26 janvier et 4 décembre 2000.
- (15) La Commission a rencontré les autorités italiennes le 5 juin 2000.
- (16) En outre, la Commission a eu des réunions avec Mediaset aux dates suivantes: 20 mars et 20 juin 2000, 2 mai 2001, 20 juin et 25 octobre 2001, et elle a reçu des lettres de la plaignante le 8 novembre 2000 et le 25 mai 2001. Lors de la réunion du 20 juin 2001, Mediaset a présenté une étude sur la restructuration de la RAI réalisée par Charles River Associates. Mediaset a en outre écrit à la Commission le 12 juin 2002 et le 20 avril 2003.
- (17) Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, un protocole interprétatif sur le système de radiodiffusion publique (ci-après «le protocole d'Amsterdam») a été ajouté au traité CE.
- (18) La communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État ⁽⁴⁾ (ci-après «la communication») énonce les principes que la Commission entend suivre aux fins de l'application des règles sur les aides d'État au financement des organismes publics de radiodiffusion par l'État.
- (19) À la lumière de la communication, la Commission a demandé de nouvelles informations à l'Italie par lettre du 13 septembre 2002. Par la suite, elle a tenu une réunion avec les autorités italiennes le 8 décembre 2002 et elle a reçu quelques-unes des informations demandées les 3 et 11 décembre 2002.
- (20) En outre, la Commission a écrit aux autorités italiennes le 14 novembre 2002 pour demander la fourniture de certains documents, et les autorités italiennes ont répondu le 5 mai 2003.

⁽³⁾ Voir note 1 de bas de page.

⁽⁴⁾ JO C 320 du 15.11.2001, p. 5.

2. SITUATION NATIONALE

2.1. Évolution historique des fondements normatifs du service public de radiodiffusion en Italie

- (21) Depuis 1910, l'État italien se réservait l'exploitation des services radiotélégraphiques et la possibilité d'accorder des concessions et des licences à des opérateurs privés ou publics. En 1924, le service public radiophonique fut confié sous licence exclusive à l'URI, qui devint par la suite l'EIAR et enfin la RAI. Depuis 1927, la loi justifiait le monopole d'État sur les services de radiodiffusion par leur utilité publique et par des objectifs éducatifs, artistiques et culturels dans l'intérêt de tous les citoyens.
- (22) En 1948, la constitution républicaine entra en vigueur et le service public de radiodiffusion trouva un fondement constitutionnel dans les principes de liberté de parole et dans le droit à l'information pour permettre aux citoyens de participer à la vie démocratique du pays. Après l'entrée en vigueur de la constitution, la diffusion radiophonique et télévisée restèrent réservées à l'État en vertu de l'article 43 de la constitution, lequel fait référence à la notion de service public essentiel d'intérêt général prééminent. La RAI était le concessionnaire unique grâce à une série de conventions qui lui garantissaient l'exclusivité de la concession.
- (23) La loi n° 103 du 14 avril 1975 intitulée «Nouvelles règles en matière de diffusion radiophonique et télévisée» (ci-après «loi n° 103/1975») codifia cette situation. Elle amplifiait le lien existant entre le service public de radiodiffusion, l'article 43 de la constitution, la notion de service public essentiel d'intérêt général prééminent et le monopole d'État dans ce secteur. Son article 15, qui en substance confirmait la disposition de l'article 7 du DPR n° 180 du 26 janvier 1952 (ci-après «décret n° 180/1952»), prévoyait que la RAI serait financée par une redevance d'abonnement, par les recettes publicitaires et par les autres recettes autorisées par la loi.
- (24) Le marché de la radiodiffusion s'est ensuite transformé graduellement. Au cours de la seconde moitié des années soixante-dix, les opérateurs commencèrent *de facto* à diffuser leurs émissions, initialement au niveau local, puis au niveau national.
- (25) Ce développement fut avalisé par la Cour constitutionnelle. Il est incontestable, et cela a été souligné par Mediaset, que l'arrêt n° 202/1976 de la Cour constitu-

tionnelle fut le premier qui contribua substantiellement à l'ouverture à la concurrence du marché italien de la radiodiffusion. La Cour déclara en effet inconstitutionnel le monopole sur les services de radio et télédiffusion à l'échelle locale, mais confirma la légitimité du monopole d'État sur la radiodiffusion au niveau national, étant donné qu'il s'agissait d'un service public essentiel d'intérêt général prééminent. À la suite de l'arrêt n° 202/1976, les chaînes locales se multiplièrent à travers tout le pays et, quelques années après, grâce à l'utilisation de magnétoscopes ou de liaisons radio, elles furent en mesure de transmettre le même programme en même temps sur une importante zone géographique (ce que l'on appelle la «syndication»). Le caractère légal du monopole sur la radiodiffusion nationale fut réaffirmé par la Cour constitutionnelle en 1981 avec l'arrêt n° 148/1981, dans lequel la Cour confirmait temporairement le monopole (dans l'attente de la promulgation d'une loi sur les ententes adaptée au secteur) au motif que le service de radiodiffusion nationale constituait un service public essentiel d'intérêt général prééminent. Au cours des années quatre-vingt, le monopole national a coexisté avec les opérateurs privés qui émettaient au niveau national par le biais du système de syndication.

- (26) La loi n° 223 du 6 août 1990 «Réglementation du système de radiotélévision publique et privée» (ci-après «loi n° 223/1990») constitue la première loi générale de réglementation du service de radiotélévision publique et privée. Cette loi prenait acte de la situation qui s'était créée sur le marché de la radiodiffusion au cours des années quatre-vingt et la codifiait. Elle prévoyait la possibilité de développer des activités de radiodiffusion au niveau national (et non plus seulement au niveau local), aussi bien pour les concessionnaires privés que pour le concessionnaire du service public.
- (27) D'autres dispositions importantes de cette loi ont trait à la publicité. L'article 8, paragraphe 6, fixait les limites de la publicité pour la RAI et les concessionnaires privés, sur la base desquelles la RAI ne pouvait excéder 4 % de publicité sur son temps hebdomadaire d'antenne et 12 % sur une heure, tandis que les concessionnaires privés au niveau national ne pouvaient excéder 15 % sur leur temps de programmation quotidien et 18 % sur une heure. L'article 8, paragraphe 16, imposait un plafond pour les recettes publicitaires de la RAI, abrogé ultérieurement par le décret-loi n° 408/1992 à partir du 1^{er} janvier 1994 ⁽⁵⁾.

2.2. Description de la RAI

- (28) La RAI fut à l'origine créée en 1924 sous le nom d'URI (Unione Radiofonica italiana — Union radiophonique italienne), qui devint l'EIAR en 1927, puis la RAI (Radio Audizioni Italia — Radio auditions Italie) en 1944 et

⁽⁵⁾ Rapport de 1995 «Garante per la radiodiffusione e l'editoria» p. 140.

enfin la RAI-Radiotelevisione italiana SpA en 1954. Le 3 janvier 1954 débutèrent les émissions télévisées sur la chaîne RAI 1, sur la base du décret n° 180/1952 qui conférait à la RAI l'activité de radiodiffusion. Depuis 1957, la RAI couvre l'intégralité du territoire italien. En 1961 fut instituée une seconde chaîne, RAI 2, suivie en 1979 par une chaîne régionale, la RAI 3. Depuis 1934, la diffusion radiophonique a été organisée sous la forme de trois chaînes, dénommées Primo, Secondo et Terzo programma.

- (29) L'objet social tel qu'il est décrit dans les statuts de la RAI consiste en une activité d'émission, de distribution et de transmission de programmes et signaux sonores et télévisuels par voie hertzienne, par satellite ou par tout autre moyen, l'installation, l'exploitation, le développement et l'utilisation d'équipements et de moyens aux fins de la susdite activité, la production, l'acquisition, la commercialisation d'œuvres, de programmes et de services susceptibles de faire l'objet de la susdite activité, et l'accomplissement de toute autre opération utile au développement de la susdite activité.
- (30) La RAI est une société anonyme d'intérêt national au sens de l'article 2461 du code civil italien. Dans la période à laquelle se réfère la présente décision, le capital social de la RAI est entièrement détenu par le secteur public ⁽⁶⁾. Bien qu'étant une société anonyme, la RAI obéit à des règles particulières. Par exemple, elle est soumise au contrôle et aux directives du Parlement par le biais d'une commission parlementaire spéciale et, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 203 du 25 juin 1993, le conseil d'administration de la RAI est nommé par les présidents des deux chambres du Parlement.
- (31) La convention entre l'État et la RAI du 1^{er} août 1988 approuvée par le DPR n° 367 du 1^{er} août 1988, (ci-après «la convention de 1988») prévoit que la RAI gère au moins 3 chaînes de radio et 3 chaînes de télévision. Une des chaînes de télévision peut être utilisée également pour la diffusion régionale ou subrégionale. La convention entre l'État et la RAI de 1994 (approuvée par le DPR du 28 mars 1994) contient des dispositions analogues: la RAI gère 3 chaînes de radio et 3 chaînes de télévision, mais aussi les moyens nécessaires pour coordonner la production et la distribution. Une des chaînes de télévision peut également assurer la diffusion régionale ou subrégionale.
- (32) Entre 1992 et 1995, le service public de radiodiffusion était confié à la RAI. Elle développait en outre des activités commerciales qui ne rentraient pas dans la définition du service public, essentiellement par le biais d'entités juridiques distinctes parmi lesquelles les plus importantes étaient Sipra, Nuova Fonit, Nuova Eri, et Sacis.

3. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DES MESURES

3.1. Objet de la présente décision

- (33) Dans sa mise en demeure, la Commission a mentionné diverses mesures, considérées par Mediaset comme contraires à l'article 87 du traité, à savoir:
- a) la redevance annuelle;
 - b) l'exonération des impôts sur la réévaluation des biens de la RAI;
 - c) la conversion en 1995 de la redevance de concession pour les années 1992 et 1993 en un prêt de la Caisse des dépôts et prêts (ci-après «CDDPP»);
 - d) l'augmentation du capital de la RAI de 1992;
 - e) la réduction de la redevance de concession due par la RAI à l'État [de 154 à 40 milliards de lires italiennes (lires)];
 - f) l'opération de *factoring* de Cofiri factor de 1990;
 - g) le prêt Cofiri de 1997.
- (34) À la lumière des informations reçues suite à la mise en demeure, la Commission est parvenue à la conclusion préliminaire que la mesure dont il est question au point a) constitue une aide existante, que les mesures dont il est fait mention aux points e), f), et g) ne constituent pas une aide d'État, tandis que les mesures mentionnées aux points b), c), et d) sont nouvelles et peuvent constituer une aide d'État. Par conséquent, avec la décision d'ouverture de la procédure, la Commission a ouvert une procédure formelle d'enquête au sens de l'article 88, paragraphe 2, portant sur l'exonération des impôts sur la réévaluation des biens de la RAI, sur la conversion en 1995 de la redevance de concession pour les années 1992 et 1993 en un prêt de la CDDPP et sur l'augmentation du capital de la RAI en 1992 ⁽⁷⁾ (ci-après «mesures *ad hoc*»). Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a en outre expliqué de manière détaillée les motifs pour lesquels les mesures e), f), et g) ne constituent pas une aide d'État et pour lesquels les conclusions concernant les mesures e), f) et g) n'ont pas été attaquées devant la Cour. La redevance d'abonnement pouvant être qualifiée d'aide existante, elle a été explicitement exclue du champ d'application de la décision d'ouverture de la procédure.

⁽⁶⁾ Actuellement, le ministère du budget détient 99,45 % du capital.

⁽⁷⁾ Point 74 de la décision d'ouverture de la procédure.

- (35) Les mesures *ad hoc* faisant l'objet de la procédure formelle d'examen de la Commission ont été adoptées entre 1992 et 1995. Par conséquent, la présente décision se concentre sur les rapports financiers entre la RAI et l'Italie au cours de cette période.
- (36) Comme la décision d'ouverture de la procédure, la présente décision s'abstient d'aborder les questions de la classification légale de la redevance d'abonnement et de sa compatibilité avec le traité. Étant donné que la redevance est considérée de manière préliminaire comme une aide existante, ces questions doivent être examinées dans le cadre d'une procédure distincte au sens de l'article 17 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE ⁽⁸⁾. Cependant, afin d'avoir une image complète des rapports financiers entre l'Italie et la RAI dans la période examinée, la Commission doit prendre en considération non seulement les mesures *ad hoc*, mais également le soutien financier accordé à la RAI au moyen du mécanisme de la redevance d'abonnement. Par conséquent, dans la présente décision, la Commission fera référence à la redevance d'abonnement exclusivement dans la mesure nécessaire pour éclaircir son propre raisonnement concernant les mesures *ad hoc*.

- (37) En plus des actes normatifs précités, dans la période qui fait l'objet du présent examen, les rapports entre l'État et la RAI étaient régis par la convention État-RAI du 1^{er} août 1988, approuvée par le DPR n° 367 (la «convention de 1988») et en vigueur jusqu'au mois d'août 1994, et par la convention signée par la RAI et les autorités italiennes en mars 1994 (ci-après «la convention de 1994»), approuvée par le DPR du 28 mars 1994 et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1994.

3.1.1. La redevance d'abonnement

- (38) La redevance d'abonnement constitue le plus important mécanisme de financement de la RAI. La loi établit un lien clair entre la redevance d'abonnement et la concession du service public de radiodiffusion à la société concessionnaire, c'est-à-dire la RAI. Cette redevance trouve ses origines dans le RDL n° 246 de 1938, converti en loi n° 880 de 1938, qui a instauré l'obligation pour tous les possesseurs d'un appareil apte à recevoir le signal radiodiffusé de verser à l'État une redevance d'abonnement que l'État devait rétrocéder à l'entité chargée du service public de radiodiffusion.

3.1.2. L'exonération des impôts sur la réévaluation des biens de la RAI

- (39) Le décret-loi n° 558 du 30 décembre 1993 «Dispositions urgentes en vue de l'assainissement et de la réorganisation de la RAI — SpA» (ci-après «DL 558/1993») établissait une série de mesures destinées à réformer la RAI. Les dispositions du décret ont été reprises dans des décrets ultérieurs et enfin convertis en loi n° 650/1996.
- (40) Conformément aux articles 2, 3 et 5 du décret-loi n° 558/1993, la RAI doit procéder à la réévaluation des biens inscrits au bilan de 1993. La différence positive éventuelle entre les valeurs réévaluées et celles indiquées dans le précédent bilan peut être affectée à une réserve spéciale. Ces opérations sont exonérées d'impôts et de droits.
- (41) Au moment de la réévaluation des biens, la RAI a créé une réserve de réévaluation égale à 677 milliards de lires qu'elle utilisa sur le plan comptable pour couvrir les pertes de 1993.

3.1.3. La conversion en 1995 de la redevance de concession pour les années 1992 et 1993 en un prêt de la CDDPP

- (42) Comme indiqué dans la décision d'ouverture de la procédure, la redevance de concession est une rémunération versée à l'État par chaque chaîne de télévision pour l'utilisation d'une fréquence de transmission déterminée. La convention de 1988 entre la RAI et l'État fixait la redevance de concession due par la RAI pour les années 1992 et 1993. La redevance de concession due par la RAI pour les années 1992 et 1993, déterminée conformément à l'article 24 du DPR n° 367/1988, s'établissait à environ 154 milliards de lires par an ⁽⁹⁾, somme qui devait être versée dans les trente jours suivant l'approbation du bilan annuel de la RAI.
- (43) L'article 4 du DL n° 558/1993 prévoyait que la créance de l'État correspondant à la redevance de concession de 1992 et de 1993 serait cédée à la Caisse des dépôts et prêts, qui convertirait la dette en capital dès lors que certaines conditions seraient remplies. Ensuite, l'article 4 du DL n° 134/1995 prévoyait la possibilité de convertir le crédit de la CDDPP en un prêt. En conséquence, l'arti-

⁽⁸⁾ JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

⁽⁹⁾ Un montant de 154 283 millions de lires pour 1992 et 154 245 millions de lires pour 1993. Cependant, la RAI a payé 1 560 millions de lires pour 1992, laissant en suspens 152 723 millions de lires.

cle 4 du n° DL 252/1995 converti en loi n° 650/1996, prévoyait la cession effective à la CDDPP de la créance de l'État correspondant à la redevance de concession de 1992 et 1993 et la transformation de ces créances en un prêt en faveur de la RAI ⁽¹⁰⁾.

- (44) Le 6 juillet 1995, la CDDPP a accordé à la RAI un prêt décennal à un taux d'intérêt fixe de 9 %. Le 31 décembre 1997, la RAI a remboursé l'intégralité du prêt grâce à un autre prêt accordé par Cofiri. Dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission a considéré le second prêt comme conforme aux conditions du marché.

3.1.4. La prétendue augmentation du capital de la RAI en 1992

- (45) Conformément à l'article 1^{er} du DL n° 2 du 2 janvier 1992, converti en loi n° 332 du 1^{er} juillet 1992, l'État a alloué 100 milliards de liras à l'IRI qui devait transférer cette somme à la RAI. Dans les actes parlementaires, cette allocation est décrite comme étant une compensation de l'augmentation insuffisante de la redevance d'abonnement pour l'année 1992 par rapport à l'inflation. Le 20 février 1992, l'IRI a transféré les 100 milliards à la RAI ⁽¹¹⁾.

4. OBSERVATIONS DES INTÉRESSÉS

- (46) Les observations présentées par la RAI coïncident en substance avec les arguments des autorités italiennes et sont résumées aux considérants 55 à 61. Par souci de concision, elles ne sont pas reproduites dans la présente section.
- (47) Les arguments de la plaignante peuvent être résumés comme suit. Mediaset soutient que l'exonération de l'impôt sur la réévaluation des biens de la RAI a représenté un avantage d'environ 450,6 milliards de liras pour la RAI. De plus, la réserve créée à la suite de la réévaluation a été utilisée également pour reconstituer le capital de la RAI qui aurait dû être soumis à un droit d'enregistrement de 1 %. L'exonération a donc généré un avantage de 1,2 milliard de liras.
- (48) Mediaset considère que la conversion de la redevance de concession pour les années 1992 et 1993 en un prêt de la CDDPP, qui a eu lieu en 1995, constitue un avantage pour la RAI, étant donné que cette opération a permis de réduire les sommes que la RAI aurait payées à l'État à titre de redevance de concession pour les années 1992 et 1993, y compris les intérêts.
- (49) Mediaset affirme que, dans la période durant laquelle la dette pour la redevance de concession était pendante (c'est-à-dire jusqu'en 1995), la RAI aurait dû payer des intérêts au taux d'escompte officiel, majoré d'une pénalité de 2,5 %, qui serait passée à 5 % après le premier mois ⁽¹²⁾. Puisque, au moment de la conversion en prêt des sommes dues au titre de la redevance de concession, cette pénalité n'a pas été appliquée, la RAI a été avantagée. En outre, la RAI a obtenu d'autres avantages par la suite, puisque le prêt lui-même était soumis à un taux d'intérêt (9 %) inférieur au taux du marché (12 %) ⁽¹³⁾.
- (50) En ce qui concerne la prétendue augmentation de capital, Mediaset soutient qu'elle n'est pas conforme aux critères d'investissement de l'économie de marché et qu'elle constitue par conséquent une aide d'État en faveur de la RAI.
- (51) Mediaset soutient de plus qu'il devrait y avoir un contrôle au niveau national de l'exécution de la mission de service public confiée à la RAI. Cependant, en l'absence d'institution nationale chargée de ce rôle, il appartient à la Commission d'assumer la responsabilité de cette supervision ⁽¹⁴⁾. Par la suite, Mediaset a ajouté que la communication empêcherait la Commission de considérer le financement public de la RAI comme compatible avec le marché commun du simple fait que rien n'implique que le service public soit effectivement soumis à un contrôle ⁽¹⁵⁾.
- (52) Dès le dépôt de la première plainte du 17 juin 1996, Mediaset a soutenu que la RAI effectuait une action de «dumping» sur le marché publicitaire, avec des effets dévastateurs sur le financement des chaînes privées. Dans sa plainte additionnelle du 19 octobre 1998, elle a affirmé que la RAI était en mesure de proposer des espaces publicitaires au rabais sur un marché secondaire au regard de l'ensemble de ses intérêts (la publicité constitue seulement 33 % des recettes de la RAI), en finançant le coût de l'opération au moyen de ressources publiques, dans le but de porter préjudice à Mediaset, dont les seuls revenus proviennent de la publicité. Cette situation s'est produite en 1993 et en 1994, après la suppression du plafond publicitaire de la RAI ⁽¹⁶⁾, lorsque le temps de publicité retransmis par la RAI avait considérablement augmenté, passant de 2 823 000 secondes en 1992 à 3 845 000 secondes en 1994.
- (53) La Federazione Radio Televisioni (FRT), association italienne des chaînes privées, a remarqué que la RAI agissait comme une chaîne privée, à la recherche d'audience

⁽¹⁰⁾ Lettre des autorités italiennes du 16 juin 1999.

⁽¹¹⁾ En fait, cette mesure constitue plus une subvention qu'une augmentation de capital. En fait, il n'y a pas eu d'augmentation corrélative du capital. Cependant, puisque la mesure a été qualifiée d'«augmentation de capital» lors de l'ouverture de la procédure, l'expression est conservée pour des raisons pratiques.

⁽¹²⁾ Lettre de Mediaset du 28 janvier 2000.

⁽¹³⁾ Lettre de Mediaset du 8 janvier 1999.

⁽¹⁴⁾ Lettre de Mediaset du 12 juin 2002.

⁽¹⁵⁾ Lettre de Mediaset du 20 avril 2003.

⁽¹⁶⁾ Point 10.4.1 de la lettre du 19 octobre 1998.

et de recettes publicitaires. L'aide d'État accordée à la RAI a permis à celle-ci d'acquérir des animateurs vedettes et des programmes intéressants, lui octroyant par là même un avantage en termes d'audience et de recettes publicitaires. Le comportement de la RAI sur le marché correspond à celui d'un opérateur commercial qui cherche à faire de l'audience afin d'attirer la publicité. Même les événements sportifs majeurs sont exploités aux fins d'augmenter des recettes publicitaires déjà élevées. D'autres programmes sont achetés avec des ressources publiques à partir du moment où ils peuvent garantir une audience élevée et des recettes publicitaires. L'aide publique octroyée à la RAI a pour effet de bloquer le développement du secteur de la radiodiffusion locale. Indépendamment du protocole d'Amsterdam qui octroie aux États membres la liberté de définir comme service public des programmes intrinsèquement commerciaux et de les financer avec des ressources publiques, la télévision commerciale et la télévision publique devraient être clairement distinguées et le financement public ne devrait être autorisé que pour des services qui ne sont pas assurés par les chaînes privées et dont l'utilité sociale est clairement établie.

- (54) Selon l'association des télévisions commerciales européennes (ACT), de telles mesures peuvent sans aucun doute nuire à la concurrence, puisque certaines chaînes de l'Union européenne sont déjà présentes en Italie. Toutes les autres chaînes sont des concurrents potentiels de la RAI. Les chaînes publiques devraient se limiter à proposer des programmes que le marché ne fournit pas. Même si, conformément au protocole d'Amsterdam, la Commission ne peut prendre une mesure au niveau européen visant à définir le contenu et l'organisation du service public de radiodiffusion, elle devrait cependant tenter de définir la notion de service public dans ce secteur, en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne de justice.

5. COMMENTAIRES DE L'ITALIE

- (55) Les autorités italiennes ont affirmé que la fonction de service public confiée à la RAI couvre l'intégralité de la programmation de la RAI. Cette situation résulte de l'évolution historique des réglementations sur la radiodiffusion en Italie et des diverses dispositions actuellement en vigueur qui définissent le service public de radiodiffusion.
- (56) Les autorités italiennes ont soutenu que l'exonération des impôts sur la réévaluation des biens de la RAI ne constituait pas une aide d'État pour les raisons suivantes:

- a) ce type d'exonération est une mesure utilisée aussi pour transformer des organismes publics en sociétés

anonymes (au même titre que l'IRI, l'ENEL, l'ENI et l'INA) et dans certains cas pour les privatiser dans le secteur bancaire. Il ne s'agit donc pas d'une mesure spéciale;

- b) il n'existe aucun avantage financier réel pour la RAI, il s'agit plutôt d'un simple recalcul de la valeur des biens déjà à disposition de l'entreprise;
- c) le droit privé interdit la réévaluation des biens. La mesure était donc contraignante pour la RAI, laquelle n'avait aucune raison de procéder à une réévaluation. Par conséquent, tout avantage éventuel serait à considérer comme fortuit;
- d) par le passé, certaines lois avaient prévu la possibilité de procéder à la réévaluation des biens de toutes les entreprises et avaient défini un traitement fiscal spécial: l'exonération des impôts ou un impôt de substitution ⁽¹⁷⁾;
- e) l'exonération des impôts sur la réévaluation est liée à la restructuration de la RAI prévue par le DL n° 558/1993.
- (57) De l'avis des autorités italiennes, même la conversion de la redevance de concession pour les années 1992 et 1993 en un prêt de la CDDPP ne constitue pas une aide d'État, puisque le prêt de 1995 avait été octroyé à la RAI aux conditions en vigueur sur le marché. Considérant que, en 1998, la RAI a obtenu de Comit et de Citibank un prêt de 150 millions d'euros au taux Libor + 25 points de base, un intérêt au taux Ribor + 60 points de base aurait été approprié pour la RAI en 1995, puisque à cette époque, la RAI était une entreprise saine. Ce taux est en effet très proche du taux appliqué par la CDDPP ⁽¹⁸⁾.

- (58) En tout état de cause, même en admettant que la conversion a permis à la RAI de payer moins que ce qui était dû à l'origine au titre de la redevance de concession pour les années 1992 et 1993, la réduction éventuelle serait justifiée par la disproportion entre la redevance payée par la RAI et celle payée par les opérateurs privés au cours des années précédentes.

- (59) Les autorités italiennes estiment que l'augmentation de capital de 1992 doit être considérée comme faisant par-

⁽¹⁷⁾ Lettre des autorités italiennes du 12 décembre 2002.

⁽¹⁸⁾ Selon les autorités italiennes, il résulte de la comparaison entre le taux Ribor + 60 et le taux d'intérêt appliqué par la CDDPP que la RAI a économisé 5 milliards de liras grâce au prêt de la CDDPP.

tie de la redevance d'abonnement, puisque ce dernier n'était pas indexé sur l'inflation, mais aussi comme une mesure destinée à couvrir le coût de la mission de service public confiée à la RAI. Les autorités italiennes ont en outre soutenu que l'augmentation de capital était cohérente avec les critères d'investissement de l'économie de marché, étant donné que, après 1993, la situation économique de la RAI a commencé à s'améliorer⁽¹⁹⁾. Par conséquent, l'augmentation de capital ne doit pas être considérée comme une aide d'État.

- (60) Dans leur lettre du 2 décembre 1999, les autorités italiennes ont contesté que les prix de la publicité sur la RAI aient été plus élevés que ceux de ses concurrents. La RAI dispose d'un espace publicitaire limité comparé à une chaîne privée et, par conséquent, doit appliquer des prix plus élevés pour survivre sur un marché concurrentiel. Il ressort d'un tableau annexé à la lettre susmentionnée que, en 1993, les prix moyens de la RAI pour la publicité étaient constamment et notablement supérieurs à ceux de Mediaset (30 secondes de publicité en *prime time*, de jour et de nuit).
- (61) Les autorités italiennes et la RAI ont de plus affirmé que les mesures examinées ne constituaient pas une aide d'État, dès lors qu'elles ne sont pas de nature à affecter les échanges entre États membres et qu'elles viennent compenser le coût supplémentaire net supporté par la RAI pour l'exécution de la mission de service d'intérêt général qui lui est confiée, à savoir le service public de radiodiffusion.

6. APPRÉCIATION DE L'AIDE

6.1. Existence de l'aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE

- (62) Pour qu'une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, les conditions suivantes doivent être satisfaites:
- elle doit être octroyée par un État membre ou bien provenir de ressources publiques, sous quelque forme que ce soit;
 - elle doit favoriser certaines entreprises ou certaines productions (avantage sélectif), faussant ou menaçant de fausser la concurrence;
 - elle doit affecter les échanges entre les États membres.

⁽¹⁹⁾ La rentabilité du capital est passée de 0,0 en 1992 à 15,7 en 1997.

- (63) Pour chaque mesure, la Commission vérifiera si les conditions énoncées aux points a) et b) sont satisfaites. Elle appréciera en outre si les mesures qui remplissent ces deux conditions satisfont aussi à celles du point c). Elle appréciera donc si la jurisprudence récente de la Cour de justice⁽²⁰⁾ influe sur cette analyse.

6.2. Ressources publiques, avantage sélectif et distorsion de la concurrence

6.2.1. L'exonération des impôts sur la réévaluation des biens de la RAI

- (64) À l'époque de la promulgation du DL n° 558/1993, la réévaluation des biens entraînait normalement le paiement de l'impôt sur le revenu si l'opération générait une plus-value⁽²¹⁾. En conséquence, bien que l'exonération d'impôt sur la réévaluation des biens de la RAI ne constitue pas une dépense directe, elle influe directement sur le budget de l'État. En effet, dans un cas semblable, l'État renonce à une recette fiscale à laquelle il a légalement droit et à laquelle il aurait pu prétendre. Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice: «Une mesure par laquelle les autorités publiques d'un État membre accordent à certaines entreprises une exonération fiscale qui, bien que ne comportant pas un transfert de ressources d'État, place les bénéficiaires dans une situation plus favorable que les autres contribuables, constitue une aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité»⁽²²⁾. Par conséquent, la présente mesure a été accordée au moyen de ressources d'État.
- (65) La mesure est de nature à apporter un avantage économique à la RAI en ce qu'elle supprime un élément de coût du compte de profits et pertes de l'entreprise. Toute autre entreprise aurait versé à l'État l'impôt normal sur la réévaluation de ses biens propres, et aurait donc supporté la dépense correspondante. En vertu du DL n° 558/1993, la RAI a pu éviter le versement de ces impôts, bénéficiant directement d'un avantage financier et économique, auquel n'aurait pu avoir accès aucune autre entreprise dans une situation analogue. Étant donné que la concurrence est faussée chaque fois que l'aide renforce la position de l'entreprise bénéficiaire par

⁽²⁰⁾ Arrêt de la Cour de justice du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, *Altmark Trans*, non encore publié.

⁽²¹⁾ Voir article 54, paragraphe 1, point c), du DPR n° 917 du 22 décembre 1986, «Approbaton du texte unique des impôts sur le revenu». Voir aussi Leo, Monacchi, Schiavo *Les impôts sur les revenus dans le texte coordonné*, Giuffrè, 1990, p. 551.

⁽²²⁾ Arrêt de la Cour de justice du 19 mai 1999 dans l'affaire C-6/97, République italienne contre Commission, Rec. 1999, p. I-2981, point 16.

- rapport à ses concurrents, cet avantage est propre à fausser la concurrence entre la RAI et les autres entreprises ⁽²³⁾.
- (66) Les arguments avancés par l'Italie et la RAI pour justifier la réévaluation sont essentiellement les suivants:
- a) ce type d'exonération fiscale est une mesure utilisée pour convertir les organismes publics en sociétés anonymes et dans certains cas pour les privatiser dans le secteur bancaire. Il ne s'agit donc pas d'une mesure spéciale;
 - b) il n'existe aucun avantage financier réel pour la RAI, il s'agit plutôt d'un simple recalcul de la valeur des biens déjà à disposition de l'entreprise;
 - c) le droit privé interdit la réévaluation des biens. La mesure était donc contraignante pour la RAI, laquelle n'avait aucune raison de procéder à une réévaluation. Par conséquent, tout avantage éventuel serait à considérer comme fortuit;
 - d) par le passé, certaines lois, promulguées avant le DL n° 558/1993, prévoyaient la possibilité de procéder à la réévaluation des biens de toutes les entreprises et avaient défini un traitement fiscal spécial: l'exonération des impôts ou un impôt de substitution ⁽²⁴⁾;
 - e) l'exonération des impôts sur la réévaluation est liée à la restructuration de la RAI prévue par le DL n° 558/1993.
- (67) L'argument présenté au considérant 66, point a), n'est pas pertinent, car le fait qu'une exonération fiscale puisse être appliquée dans d'autres cas (qui en outre ne présentent aucune ressemblance avec la situation de la RAI) ne change rien à la nature sélective de la mesure en question, sauf au cas où il serait démontré que la mesure est conforme au schéma général ou à la nature du système, preuve que les autorités italiennes n'ont pas apportée.
- (68) L'argument présenté au considérant 66, point b), ne saurait être accueilli, dès lors que l'avantage ne consiste pas dans l'obtention par la RAI de nouveaux biens ni dans le transfert de biens vers une autre entité juridique, mais simplement dans le fait que cette même société (la RAI) ne verse pas des impôts qui auraient normalement été dus sur cette opération. La réévaluation des biens de la RAI entraîne une amélioration du bilan et de la situation économique globale de cette société. De plus, la RAI ne verse pas les impôts normalement dus sur une réévaluation, ce qui a pour conséquence d'éliminer du bilan un élément de coût qui sinon y aurait figuré.
- (69) De même, on ne saurait accueillir l'argument du considérant 66, point c). Conformément à la jurisprudence, la notion d'aide d'État est définie sur la base des effets de la mesure, et non d'autres caractéristiques telles que les objectifs, les buts ou le caractère obligatoire ou facultatif de la mesure. Le caractère obligatoire de l'aide ne change rien au fait que la RAI bénéficie d'un avantage qu'elle n'aurait pu obtenir dans des conditions normales de marché. Dans la mesure où la RAI profite d'un avantage grâce à un traitement fiscal particulier prévu par la loi, le fait que la réévaluation ne soit pas autorisée par le droit privé est également dénué de toute pertinence.
- (70) L'argument du considérant 66, point d), confirme l'analyse de cette mesure effectuée par la Commission. Avant que ne soit promulgué le DL n° 558/1993, d'autres lois avaient prévu un traitement favorable pour toutes les entreprises en cas de réévaluation des biens. En lieu et place de l'application des règles fiscales habituelles, ces lois prévoyaient une exonération complète ou un impôt de substitution, alors que, dans le cas présent, ce traitement a été réservé à la RAI. Dès lors, la mesure est sélective.
- (71) L'argument du considérant 66, point e), a trait à la comptabilité de la mesure et ne sera pas traité dans le cadre de cette section.
- (72) En conclusion, l'exonération des impôts sur la réévaluation des biens de la RAI a été octroyée au moyen de ressources publiques, elle apparaît de nature à conférer un avantage à la RAI et elle constitue une distorsion de la concurrence.

⁽²³⁾ Voir arrêt de la Cour de justice du 17 septembre 1980 dans l'affaire C-730/79, Philip Morris, Rec. 1980, p. 2671, point 11, et conclusions de l'avocat général, p. 2698. Voir aussi l'arrêt de la Cour du 11 novembre 1987 dans l'affaire C-259/85, République française contre Commission, Rec. 1987, p. 4393, point 24. Voir aussi conclusion de l'avocat général, dans l'affaire C-280/00, Altmark (note 20 de bas de page), point 103. Dans ces dernières conclusions, l'avocat général note qu'il est très facile de satisfaire à une telle condition, puisque l'on peut présumer que toute aide de l'État fausse ou menace de fausser la concurrence.

⁽²⁴⁾ Lettre des autorités italiennes du 12 décembre 2002.

6.2.2. La conversion en 1995 de la redevance de concession de 1992 et de 1993 en un prêt de la CDDPP

- (73) Comme indiqué précédemment, dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission concluait que la

redevance de concession était une contrepartie payée à l'État par chaque chaîne de télévision pour l'utilisation d'une fréquence déterminée ⁽²⁵⁾.

(74) Comme indiqué par les autorités italiennes, l'URI d'abord puis la RAI ont payé une redevance de concession dès 1924 ⁽²⁶⁾. En 1993, le montant dû par la RAI au titre de la redevance de concession s'élevait à 152 703 millions de lires pour l'année 1992 et à 154 245 millions pour l'année 1993. En revanche, avant la loi n° 223/1990, les chaînes privées ne payaient aucune redevance de concession. À la suite de la promulgation de cette loi, les opérateurs privés doivent payer une redevance pour la concession nationale, redevance dont le montant diffère de celui demandé à la RAI. À la même époque, la redevance annuelle due par un opérateur privé s'élevait à environ 0,5 milliard de lires par fréquence.

(75) Dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission est arrivée à la conclusion que la réduction de la redevance de concession due par la RAI ne constituait pas une aide d'État. À ce propos, la Commission faisait observer ce qui suit:

«La redevance de concession de la RAI était, au moment où la mesure a été adoptée, significativement plus élevée que celle versée par ses concurrents [la RAI payait annuellement 140 milliards de lires pour la concession de trois fréquences ⁽²⁷⁾, alors que les autres opérateurs payaient environ 0,5 milliard par fréquence] ... La réduction de la redevance de concession de la RAI n'a entraîné aucun avantage économique pour celle-ci puisqu'elle n'a, en réalité, fait que réduire un désavantage imposé par l'État ... Par conséquent, la réduction de la redevance de concession de 154 à 40 milliards de lires par an, bien qu'allégeant les charges de la RAI, ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 87 du traité, puisqu'elle n'a apporté au bénéficiaire aucun avantage économique sur ses concurrents» ou sur une quelconque entreprise en situation comparable ⁽²⁸⁾.

⁽²⁵⁾ Voir la décision d'engagement de procédure.

⁽²⁶⁾ Lettre des autorités italiennes du 16 juin 1999.

⁽²⁷⁾ La présente décision fait implicitement référence aux trois canaux télévisuels concédés à la RAI, mais la conclusion ne changerait pas si l'on tenait également compte des 3 canaux radiophoniques détenus par la RAI.

⁽²⁸⁾ Points 23 et 24 de la décision d'engagement de procédure. La Commission remarquait en outre que «cette situation pourrait conduire en réalité à identifier une aide de l'État en faveur des concurrents de la RAI, étant donné que l'État renonce à une part de la redevance de concession et favorise ces entreprises par rapport à la RAI qui, elle, acquitte le montant intégral».

Il conviendra de rappeler que le plaignant n'a pas formellement contesté ces analyses sur les montants des redevances de concession dus respectivement par la RAI et par les chaînes privées. Le plaignant n'a pas non plus avancé de justification de la disproportion entre la redevance de concession appliquée à la RAI et celle appliquée aux chaînes privées.

(76) Dans la ligne de sa conclusion susmentionnée concernant la réduction de la redevance de concession, la Commission relève qu'une opération ayant pour effet de réduire la redevance de concession due par la RAI au titre des années 1992 et 1993 en application de la convention de 1988 ne constitue pas une aide d'État, dès lors que la réduction n'est pas supérieure à ce qu'un opérateur privé aurait payé au titre de la redevance de concession dans une situation analogue.

(77) Il convient donc de vérifier si la conversion de la redevance de concession pour 1992 et 1993 a eu pour effet de réduire le montant dû par la RAI au titre de la redevance de concession pour ces deux années, et si cette réduction a été supérieure à ce qu'un opérateur privé aurait payé au titre de la redevance de concession dans une situation similaire. Avant tout, il convient de voir si le montant du prêt de la CDDPP couvre les sommes dues au titre de la redevance d'abonnement de 1992 et 1993, majorées des intérêts échus pendant la période où le paiement était dû, c'est-à-dire en l'espèce à partir de la date de concession du prêt. En second lieu, il convient de vérifier si et dans quelle mesure le taux d'intérêt de la CDDPP était inférieur au taux que la RAI aurait obtenu sur le marché.

(78) En ce qui concerne le premier élément, l'on se souvient que le 6 juillet 1995, la redevance de concession pour les années 1992 et 1993 a été convertie en un prêt sur dix ans octroyé par la CDDPP à la RAI. Le prêt s'élevait à 345 810 892 000 lires, ce qui correspondait aux créances cédées à la CDDPP, et à environ 39 milliards de lires au titre des intérêts échus à compter de l'échéance de la redevance de concession. Durant la période pendant laquelle les sommes à payer au titre de la redevance d'abonnement étaient dues, le taux d'escompte officiel a baissé de 9 à 7 % pour revenir finalement à 9 % ⁽²⁹⁾. D'après le calcul de la Commission, le montant des intérêts appliqués à la RAI dépasse légèrement celui résultant de l'application pure et simple du taux d'escompte officiel ⁽³⁰⁾.

(79) Comme mentionné aux considérants 47 à 52, Mediaset soutient que, pendant la période durant laquelle la dette pour la redevance de concession était pendante (c'est-

⁽²⁹⁾ Pour ce qui concerne la redevance de concession pour l'année 1992, la période durant laquelle la dette était pendante s'étend du 18 juillet 1993 (date de l'approbation du bilan 1992 plus trente jours) au 6 juillet 1995, et pour la redevance de concession de 1993, du 23 juillet 1994 (date de l'approbation du bilan 1993 plus trente jours) au 6 juillet 1995. L'évolution du taux d'escompte officiel a été la suivante:

6.7.1993-9.9.1993	9,00 %
10.9.1993-21.10.1993	8,50 %
22.10.1993-17.2.1994	8,00 %
18.2.1994-11.5.1994	7,50 %
12.5.1994-11.8.1994	7,00 %
12.8.1994-21.2.1995	7,50 %
22.2.1995-28.5.1995	8,25 %
29.5.1995-23.7.1996	9,00 %

⁽³⁰⁾ Faute d'informations précises de la part des autorités italiennes concernant le calcul des intérêts échus dans la période durant laquelle la dette était pendante, la Commission a calculé le montant des intérêts dus sur la base du taux d'escompte officiel.

à-dire jusqu'en 1995), conformément à l'article 27 de la convention de 1988, la RAI aurait dû payer des intérêts au taux d'escompte officiel, majoré d'une pénalité de 2,5 %, qui serait passée à 5 % après le premier mois ⁽³¹⁾. Quant au défaut de paiement de la pénalité, il convient de souligner que la règle citée par la plaignante établit que, en cas de retard de paiement de la redevance de concession, la RAI est soumise à des intérêts de retard qui viennent s'ajouter au taux d'escompte officiel et qui sont plafonnés à 2,5 %. Après le premier mois, ils peuvent augmenter jusqu'à un maximum de 5 %. Rien de ce qui est prévu par cette règle n'indique donc que le taux maximal de la pénalité doit être appliqué, la question étant laissée à la discrétion de l'administration, qui peut appliquer une pénalité comprise entre 0 et 5 %. La plaignante n'a pas fourni d'éléments pour étayer la thèse selon laquelle un taux donné devrait être appliqué. Dans ces conditions, la Commission ne peut accepter la thèse de la plaignante selon laquelle au moment de la conversion des sommes dues au titre de la redevance de concession pour les années 1992 et 1993 en un prêt octroyé par la CDDPP, la RAI aurait bénéficié d'un avantage, puisqu'elle n'a pas payé la pénalité.

nées, il paraît clair qu'elle ne pouvait être très importante. Considérant en particulier la disproportion entre la redevance imposée à la RAI et celle payée par les chaînes privées, il en découle que la réduction (éventuelle) n'est pas propre à rendre la redevance de concession payée par la RAI pour 1992 et 1993 inférieure à la redevance due par un opérateur privé dans une situation analogue et pour la même période ⁽³³⁾. Considérant qu'une opération ayant pour effet de réduire la redevance de concession due par la RAI pour les années 1992 et 1993 ne constitue pas une aide d'État à condition que la réduction ne soit pas supérieure à ce qu'un opérateur privé aurait dû payer au titre de la redevance de concession dans une situation analogue, la Commission conclut que la conversion en 1995 de la redevance de concession des années 1992 et 1993 en un prêt de la CDDPP n'entraîne pour la RAI aucun avantage par rapport à une autre entreprise placée dans des conditions analogues. Par conséquent, la présente mesure ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1.

(80) En ce qui concerne le second élément, il faut rappeler que le taux d'intérêt du prêt de la CDDPP a été fixé à 9 %. Le prêt s'étalait sur une durée de dix ans, mais la RAI l'a remboursé le 31 décembre 1997, c'est-à-dire après environ deux ans et demi. Durant la période en question, le taux applicable aux prêts à moyen et long termes était, selon la Banca d'Italia, de: 11,71 % en 1995, 9,10 % en 1996 et 8,28 % en 1997 ⁽³²⁾.

6.2.3. Augmentation du capital de la RAI en 1992

(83) En février 1992, l'IRI a versé, pour le compte de l'État, 100 milliards de lires à la RAI. Il ne fait aucun doute qu'une telle mesure implique l'utilisation de ressources publiques (l'argent provient directement du budget de l'État) et est imputable à l'État (cela est prévu par une loi de l'État).

(81) Comme indiqué au considérant 57, faisant référence à la décision d'ouverture de la procédure, les autorités italiennes ont soutenu que le prêt a été concédé par la CDDPP aux conditions du marché. Considérant que, en 1998, la RAI a obtenu de Comit et Citibank un prêt de 150 millions d'euros au taux Libor + 25 points de base, un intérêt au taux Ribor + 60 points de base semblerait adéquat pour la RAI en 1995. Ce taux est très proche du taux appliqué par la CDDPP.

(84) Afin d'établir si une augmentation de capital de la part des autorités publiques entraîne un avantage sélectif pour le bénéficiaire (c'est-à-dire un avantage que l'entreprise n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché), la Commission applique le critère d'un investisseur privé dans une économie de marché. Ce critère s'applique par nature aux investissements dans des activités commerciales dont l'État peut espérer un certain rendement. Le cas présent concerne une entreprise dont l'activité principale est définie par l'État lui-même comme relevant du service public et qui, pour cette raison, est financée par l'État. La Commission observe qu'il semble exister une contradiction dans l'argumentation des autorités italiennes, selon lesquelles ce transfert de ressources devrait être considéré comme un investissement commercial, alors que l'activité principale de la RAI n'est pas exercée dans l'intention première de réaliser un profit et de rémunérer le capital investi.

(82) Compte tenu de ce qui est mentionné aux considérants 73 à 81, il n'apparaît pas établi que la conversion de la redevance de concession ait entraîné une réduction des sommes que la RAI aurait dû payer au titre de la redevance de concession pour les années 1992 et 1993, intérêts compris. Même en admettant que cette réduction ait été effective, étant donné les circonstances susmention-

(85) Quoi qu'il en soit, même en admettant que les autorités italiennes soient fondées à invoquer ces arguments, il faut noter que, pour vérifier la conformité de l'augmen-

⁽³¹⁾ Lettre de Mediaset du 28 janvier 2000.

⁽³²⁾ Étant donné la différence entre les taux du marché et le taux de la CDDPP, la RAI a bénéficié d'un taux réduit uniquement dans la seconde moitié de l'année 1995. En prenant comme hypothèse le scénario le plus prudent et le plus improbable (la RAI souscrit un prêt sur le marché à 11,71 % sur deux ans et demi, sans le refinancer lorsque le taux baisse), la RAI aurait payé environ 27 milliards de lires d'intérêts en plus par rapport au prêt de la CDDPP.

⁽³³⁾ En définitive, la RAI a payé plus de 300 milliards de lires alors que, si elle avait dû payer la redevance imposée à une chaîne privée, elle n'aurait pas payé plus de 6 milliards.

tation de capital au critère de l'investisseur privé dans une économie de marché, il faut analyser les résultats économiques obtenus par la RAI dans la période précédant l'adoption de la mesure, et les perspectives financières qui s'offraient à elle à l'époque, évaluées sur la base des prévisions du marché, présentées dans le tableau suivant.

Tableau 1

Données consolidées de la RAI 1990-1995*(en milliards de lires)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Revenus dont	2 995	3 390	3 629	3 613	4 334	4 435
— publicité	1 026	1 130	1 247	1 193	1 264	1 321
— redevance d'abonnement	1 650	1 929	2 044	2 123	2 249	2 361
Frais d'exploitation	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	(3 285)	(3 342)
Amortissements	(582)	(642)	(767)	(756)	(902)	(852)
Charges financières	(170)	(149)	(224)	(190)	(121)	(55)
Bénéfice net (perte)	(54)	2	0	(479)	(14)	137

Note: Les données de 1992 et de 1993 ne sont pas consolidées.

Source: Décision d'ouverture de la procédure.

- (86) Il résulte du tableau précédent que la RAI n'était pas une entreprise rentable dans les années précédant la prétendue augmentation de capital. À l'époque où les autorités italiennes ont décidé d'augmenter le capital, un investisseur privé n'aurait pas placé son argent dans une telle société, car il aurait pu trouver des rendements plus élevés dans d'autres entreprises ou dans d'autres investissements. En se basant sur les perspectives économiques de l'entreprise ou sur l'évolution du marché, on ne pouvait espérer un bon rendement.
- (87) En outre, un investisseur privé n'aurait pas procédé à l'augmentation du capital de la RAI en l'absence de tout plan économique solide, réaliste et raisonnable, qui confirme ses prévisions concernant le rendement du capital investi. Dans le cas présent, les autorités italiennes n'ont fourni aucune preuve de l'existence d'un plan de cette nature. Le seul plan économique auquel les autorités italiennes aient fait référence concernant la RAI est le plan de restructuration, élaboré par le conseil d'administration de la RAI en 1993 et en 1994, conformément à l'article 1^{er} du DL n° 558/1993 et approuvé par les autorités italiennes en octobre 1994. La mesure en cause ne peut être en rapport avec ce plan, puisqu'elle a été adoptée au début de l'année 1992. De plus, à l'époque, cette mesure n'a jamais été présentée ni par les autorités italiennes ni par la RAI comme un investissement dont l'État attendait un rendement. Dans les actes parlementaires, les autorités italiennes ont indiqué que l'augmentation de capital était nécessaire pour compenser l'insuffisante augmentation de la redevance d'abonnement pour 1992 par rapport à l'inflation. La RAI elle-même a présenté l'augmentation du capital comme une subvention en termes comptables ⁽³⁴⁾ et l'a définie comme une «subvention à fonds perdus» ⁽³⁵⁾. On note que, quoi qu'il en soit, si la mesure en question était considérée comme une simple subvention, la condition de l'avantage sélectif serait malgré tout satisfaite, dès lors que seule la RAI a reçu une telle subvention, qui lui a permis d'améliorer sa situation financière.
- (88) En conséquence, la Commission confirme la décision préliminaire contenue dans la décision d'ouverture de la procédure selon laquelle la prétendue augmentation de capital de la RAI constitue un avantage sélectif dont la RAI n'aurait pu bénéficier dans des conditions normales de marché, et améliore les perspectives économiques de la RAI puisqu'elle lui apporte davantage de ressources finan-

⁽³⁴⁾ Voir compte de profits et pertes de 1992, poste «Contributions et/ou subventions d'exploitation».

⁽³⁵⁾ Voir «Note sur la gestion» relative au bilan de la RAI de 1993.

cières. Considérant que la concurrence est faussée à chaque fois que l'aide renforce la position concurrentielle de l'entreprise bénéficiaire par rapport à ses concurrents, cet avantage est de nature à fausser la concurrence entre la RAI et les autres entreprises ⁽³⁶⁾.

- (89) Enfin, la Commission considère que l'argumentation des autorités italiennes selon laquelle l'augmentation de capital doit être considérée comme une partie de la redevance (en tant que compensation de la réduction de la valeur réelle de la redevance d'abonnement) ne peut être acceptée ⁽³⁷⁾. En effet, l'augmentation de capital est une mesure clairement distincte de la redevance d'abonnement, et son fondement juridique n'a rien à voir avec celui de la redevance.
- (90) En conclusion, l'augmentation de capital de la RAI de 1992 a été réalisée au moyen de ressources publiques et se révèle être de nature à garantir un avantage à la RAI et à fausser la concurrence.

6.3. Incidence sur les échanges entre les États membres

6.3.1. L'exonération des impôts sur la réévaluation des biens de la RAI et la prétendue augmentation de capital de la RAI en 1992

- (91) «Lorsqu'une aide accordée par un État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide» ⁽³⁸⁾, quand bien même l'entreprise bénéficiaire

⁽³⁶⁾ Affaire Philip Morris (voir note 23 de bas de page), point 11, et conclusions de l'avocat général, p. 2698, ainsi que affaire C-259/85 (voir note 23 de bas de page), point 24. Voir aussi les conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-280/00, Altmark (voir note 20 de bas de page), point 103. Dans ces dernières conclusions, l'avocat général note qu'il est très facile de satisfaire à une telle condition, puisque l'on peut présumer que toute aide de l'État fausse ou menace de fausser la concurrence. Il va de soi que la présente conclusion se trouve renforcée dans le cas où la mesure en question est considérée non comme une augmentation de capital, mais comme une simple subvention publique destinée à satisfaire les exigences financières de la RAI (comme il ressort du bilan de la RAI).

⁽³⁷⁾ Dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission a calculé que, entre 1991 et 1992, la RAI a subi une perte de 25 milliards en termes réels, à cause de la non-indexation de la redevance sur l'inflation. La RAI a relevé que la redevance d'abonnement n'a pas été indexée non plus en 1993, lorsque le taux d'inflation était de 4,2 %. La RAI soutient avoir perdu 90 milliards en 1993, du fait du non-réajustement de la redevance d'abonnement. Toutefois, comme on le verra plus loin, le rétablissement de la valeur réelle de la redevance d'abonnement n'est pas en question, il s'agit plutôt de savoir si l'aide publique concédée à la RAI à l'époque de l'adoption de la mesure examinée était supérieure au coût net de la mission de service d'intérêt général confiée à la RAI à cette même époque.

⁽³⁸⁾ Arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Philip Morris (note 23 de bas de page), point 11, et affaire C-259/85 (note 23 de bas de page), point 11.

ne participerait pas elle-même aux exportations ⁽³⁹⁾. De la même manière, dès lors qu'un État membre octroie des aides à des entreprises opérant dans les secteurs des services et de la distribution, il n'est pas nécessaire que les entreprises destinataires exercent leur activité hors de l'État membre pour que l'aide ait une incidence sur les échanges communautaires ⁽⁴⁰⁾. Se conformant à cette jurisprudence, la communication explique que: «D'une manière générale, on peut donc considérer que le financement des organismes publics de radiodiffusion par l'État influence les échanges entre États membres. C'est à l'évidence le cas en ce qui concerne l'acquisition et la vente de droits de diffusion, qui se font souvent à l'échelon international. La publicité également, dans le cas des radiodiffuseurs publics autorisés à vendre des espaces publicitaires, a une incidence transfrontalière, notamment dans les zones linguistiques homogènes qui s'étendent de part et d'autre des frontières nationales. De plus, la structure de l'actionariat des radiodiffuseurs commerciaux peut s'étendre à plusieurs États membres» ⁽⁴¹⁾.

- (92) Dans le cas examiné, la RAI elle-même est active sur les marchés internationaux. En effet, par l'intermédiaire de l'Union européenne de radiotélévision, elle échange des programmes télévisés et participe au système de l'Eurovision ⁽⁴²⁾. En outre, la RAI est en concurrence directe avec les radiodiffuseurs commerciaux présents sur le marché international de la radiodiffusion et dotés d'une structure internationale ⁽⁴³⁾.

- (93) La RAI se présente comme un opérateur international important, présent sur un marché international de radiodiffusion concurrentiel ⁽⁴⁴⁾.

- (94) Par conséquent, la Commission conclut que les mesures en question sont propres à exercer une influence sur les échanges entre les États membres au sens de l'article 87, paragraphe 1.

⁽³⁹⁾ Arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-75/97, Maribel bis/ter, Rec. 1999, p. I-3671.

⁽⁴⁰⁾ Arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-310/99, Italie contre Commission, du 7 mars 2002, non encore publié.

⁽⁴¹⁾ Voir la communication, point 18.

⁽⁴²⁾ Voir affaires jointes T-185/00, T-216/00, T-299/00 et T-300/00, M6 et autres contre Commission, non encore publiées.

⁽⁴³⁾ Pour un examen plus particulier de l'incidence sur les échanges entre États membres, voir les points 43 à 57 de la décision d'ouverture de la procédure.

⁽⁴⁴⁾ Voir par exemple la présentation du rapport du conseil d'administration concernant le bilan 1992: «la très forte concurrence sur le marché national et sur les marchés internationaux ...» et cadre de référence orientations générales et objectifs du rapport du conseil d'administration «dans le contexte de forte concurrence nationale et supranationale qui caractérise le secteur dans lequel opère la RAI ...»; présentation du rapport du conseil d'administration concernant le bilan 1994 «la présence internationale de la RAI s'est amplifiée et enrichie en 1994, sur de multiples fronts ...»; l'introduction au rapport du conseil d'administration concernant le bilan 1995 «ramener l'entreprise à un rôle de premier plan sur les marchés internationaux».

6.4. Avantage réel selon la jurisprudence Altmark

6.4.1. L'exonération des impôts sur la réévaluation des biens de la RAI et la prétendue augmentation de capital de la RAI en 1992

(95) Comme indiqué ci-après, la RAI est une entreprise chargée de fournir un service d'intérêt économique général, à savoir le service public de radiodiffusion. L'Italie a soutenu que les présentes mesures sont destinées à compenser les coûts nets supportés par la RAI pour remplir la mission de service général qui lui a été confiée. Les mesures publiques destinées à compenser les coûts nets supplémentaires entraînés par un service d'intérêt économique général ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, à condition que la compensation soit calculée de manière à ce qu'aucun avantage concret ne soit accordé à l'entreprise. Dans l'arrêt Altmark ⁽⁴⁵⁾, la Cour de justice a indiqué les conditions qui doivent être réunies pour que cette compensation puisse échapper à cette qualification:

- premièrement, l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public, et ces obligations sont clairement définies,
- deuxièmement, les paramètres sur la base desquels a été calculée la compensation ont été préalablement définis de manière objective et transparente afin d'éviter que celle-ci ne confère un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport aux entreprises concurrentes,
- troisièmement, la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts engendrés par l'exécution des obligations de service public, compte tenu des recettes y relatives, ainsi que d'une marge bénéficiaire raisonnable pour l'exécution de ces obligations,
- quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public n'a pas été effectué dans le cadre d'une procédure de marché public qui aurait permis de sélectionner l'entreprise apte à fournir les services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la nécessaire compensation a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et

adéquatement dotée de moyens de production afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public, aurait encourus pour exécuter ces obligations, compte tenu des recettes y relatives, ainsi que d'une marge bénéficiaire raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

(96) «... Une intervention de l'État qui ne satisfait pas à une ou plusieurs desdites conditions devra être considérée comme une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1» ⁽⁴⁶⁾.

(97) Laissant de côté pour l'instant les première et troisième conditions, la Commission relève que, dans le cas présent, il ne ressort pas que les paramètres sur la base desquels a été calculé le soutien financier accordé par le biais des présentes mesures (en d'autres termes, l'éventuelle compensation) aient été préalablement définis d'une manière objective et transparente propre à éviter qu'il ne confère un avantage économique à l'entreprise bénéficiaire par rapport aux entreprises concurrentes. De plus, la RAI n'a pas été choisie comme fournisseur du service public de radiodiffusion dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la nécessaire compensation a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement dotée de moyens de production afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, compte tenu des recettes y relatives, ainsi que d'une marge bénéficiaire raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

(98) Puisque toutes les conditions énoncées à l'article 87, paragraphe 1, sont satisfaites et que deux des conditions établies par la Cour dans l'arrêt Altmark ne le sont pas, la Commission conclut que l'exonération des impôts sur la réévaluation des biens de la RAI et la prétendue augmentation du capital de la RAI en 1992 constituent une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1 ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ *Ibidem*, considérant 94.

⁽⁴⁷⁾ Dans la meilleure des hypothèses, les mesures en question peuvent être du même type que celles citées par la Cour au point 91 de l'arrêt Altmark (note 20 de bas de page): «La compensation par un État membre des pertes subies par une entreprise sans que les paramètres d'une telle compensation aient été préalablement établis, lorsqu'il s'avère *a posteriori* que l'exploitation de certains services dans le cadre de l'exécution d'obligations de service public n'a pas été économiquement viable, constitue une intervention financière qui relève de la notion d'aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.»

⁽⁴⁵⁾ Arrêt Altmark Trans (note 20 de bas de page).

7. JUSTIFICATION DE L'AIDE AU SENS DE L'ARTICLE 86, PARAGRAPHE 2, DU TRAITÉ CE

- (99) La Cour de justice a constamment affirmé que l'article 86 peut fournir une dérogation à l'interdiction d'octroi d'aides d'État à des entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général. Dans l'arrêt *Altmark*, il a été implicitement confirmé qu'une aide d'État destinée à compenser des coûts supportés par une entreprise pour la prestation d'un service d'intérêt économique général peut être considérée comme compatible avec le marché commun, pourvu qu'il satisfasse aux conditions énoncées dans l'article 86 ⁽⁴⁸⁾. La Cour a expliqué que, pour qu'une mesure puisse bénéficier d'une telle dérogation, il faut que soient satisfaits les critères relatifs à la définition, à la mission et de proportionnalité. La Commission considère que, dès lors que ces critères sont respectés, le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire aux intérêts de la communauté. Les modalités selon lesquelles ces critères s'appliquent au secteur de la radio et télédiffusion sont expliquées dans la communication.
- (100) Dès lors, la Commission doit vérifier si ⁽⁴⁹⁾:
- le service public de radiodiffusion est clairement défini comme service d'intérêt économique général («service public») par l'État membre (définition),
 - la RAI a été officiellement chargée par les autorités italiennes de la fourniture du service en cause (mandat),
 - le financement de l'État n'excède pas le coût net du service public, compte tenu également des autres recettes directes ou indirectes provenant du service public (proportionnalité).
- (101) Dans son analyse, la Commission doit tenir compte aussi du protocole d'Amsterdam, dans lequel la radiodiffusion de service public est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société,

⁽⁴⁸⁾ Arrêt *Altmark* (note 20 de bas de page), points 101 à 109. Dans ces points, la Cour a examiné la question de savoir si les paiements de l'État en faveur d'entreprises de transport, considérés comme des aides d'État, peuvent être considérés comme compatibles avec le marché commun au sens de l'article 77 du traité, en tant que remboursement pour l'exécution d'obligations de service public. La Cour n'a pas exclu cette possibilité, à condition que soient satisfaites les exigences établies par la législation secondaire pour le secteur des transports. Ce raisonnement s'applique *mutatis mutandis* aux entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général n'appartenant pas au secteur des transports et en rapport avec l'article 86, paragraphe 2.

⁽⁴⁹⁾ Voir point 29 de la communication sur la radiodiffusion.

ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias. Plus spécifiquement, les États membre ont la compétence de «pourvoir au financement du service public de radiodiffusion, dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque État membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de ce service public doit être prise en compte».

7.1. Définition et mandat

- (102) La définition de la mission de service public est de la compétence des États membres. Étant donné la nature spécifique du secteur de la radiodiffusion, les États membres peuvent donner une définition large et le rôle de la Commission se limite au contrôle des erreurs manifestes ⁽⁵⁰⁾.
- (103) Comme cela a déjà été noté, depuis le début du siècle, la radiodiffusion est considérée comme un service d'intérêt général, donc réservé à l'État. Le monopole de l'État sur les services de radiodiffusion est justifié par l'utilité publique de ces services et par ses objectifs éducatifs, artistiques et culturels, qui présentent un intérêt pour tout citoyen. Avec l'entrée en vigueur de la constitution républicaine, le service public de radiodiffusion fut considéré comme une activité en liaison directe avec les droits et libertés fondamentales, et donc réservée à l'État sur la base de l'article 43 de la constitution, lequel fait référence aux services publics essentiels d'intérêt général prééminent. La RAI était le concessionnaire exclusif. En accord avec la communication et à la lumière de ces éléments de nature historique et législative, la Commission accueille la thèse des autorités italiennes selon laquelle, dans le système juridique italien, le service public de radiodiffusion est considéré comme un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2.
- (104) Pendant la période faisant l'objet de la présente enquête, le service public de radiodiffusion était confié à la RAI en vertu de la convention de 1988 et de la convention de 1994.

7.1.1. La concession du service public de 1992 à août 1994

- (105) Au cours de cette période, les rapports entre l'État et la RAI étaient régis par la convention de 1988, en vigueur jusqu'en août 1994.

⁽⁵⁰⁾ Voir points 32 à 39 de la communication sur la radiodiffusion.

- (106) L'article 1^{er} de la convention de 1988 établit explicitement que le service public de radiodiffusion est concédé en exclusivité à la RAI sur tout le territoire national par une concession spécifique. Le service concédé consiste dans la diffusion de programmes radiophoniques et télévisuels par voie hertzienne, par câble, par satellite, ou par tout autre moyen.
- (107) Comme exposé précédemment, aussi bien la Cour constitutionnelle que la législation italienne justifiaient le monopole d'État des services de radiodiffusion nationale sur la base de la notion de service public essentiel d'intérêt général prééminent, prévue à l'article 43 de la constitution. Ni la Cour constitutionnelle ni la loi n° 103/1975 ne faisaient de distinction quant au volume ou au type de programmes entrant dans la notion susdite ⁽⁵¹⁾. La Cour constitutionnelle faisait référence aux informations, à la culture, et au divertissement dans son arrêt n° 59 de 1960. Pareillement, la convention de 1988 établit que la diffusion de programmes radiophoniques et télévisuels sur tout le territoire national constitue le service public confié à la RAI (article 1^{er}). Par conséquent, la Commission conclut que, comme l'affirment les autorités italiennes, la définition de service public de radiodiffusion en Italie regroupe, au sens de la convention de 1988, toute l'activité de programmation de la RAI.
- (108) Comme corollaire de la mission de service public qui lui est confiée, la RAI se voit imposer de nombreuses obligations. La convention de 1988 contient en effet des obligations relatives aux investissements, à la qualité et à la zone de couverture du signal (articles 9, 10, 15 et 16), ainsi qu'aux activités de recherche (articles 11 et 12).
- (109) D'autres obligations et règles spécifiques sont contenues dans la loi n° 103/1975, toujours en vigueur, à savoir:
- une obligation générale d'objectivité et de pluralisme (article 1^{er}, paragraphe 2),
 - une commission parlementaire spéciale détermine (article 1^{er}, paragraphes 3 et 4) les orientations générales que la RAI doit suivre et contrôle le service radiophonique et télévisuel fourni par la RAI,
 - l'obligation de réserver un temps minimal de 5 % du total des heures de programmation télévisée et de 3 % des heures de programmation radiophonique aux partis politiques, groupes religieux, syndicats et organisations similaires, en leur fournissant une assistance technique gratuite,
 - la RAI est tenue d'installer ses propres équipements de transmission et de gérer les équipements de tiers
- à proximité des zones bilingues, de façon à pouvoir assurer la retransmission de programmes d'opérateurs étrangers; elle est de même tenue de réaliser des programmes télévisés et radiophoniques destinés à d'autres pays afin d'assurer la diffusion de la langue et de la culture italiennes à l'étranger; elle doit réaliser des programmes télévisés et radiophoniques en allemand, latin, français et slovène dans les régions où ces minorités linguistiques sont présentes (article 19) ⁽⁵²⁾,
- la RAI est tenue de transmettre les communiqués du président de la République, des présidents de la Chambre et du Sénat, de la Cour constitutionnelle et du président du Conseil (article 22).
- (110) L'article 3 de la convention de 1988 permet à la RAI d'exercer d'autres activités commerciales (par exemple activités discographiques, vente de programmes, exploitation de droits sur des films, pièces de théâtre et concerts) accessoires par rapport au service public ou rattachées d'une manière ou d'une autre à son objet social, tant qu'elles ne portent pas préjudice à l'accomplissement de la mission. Enfin, à cette époque, la RAI était active également sur le marché publicitaire.
- 7.1.2. *La concession de service public de septembre 1994 à 1995*
- (111) La convention de 1994 a été signée pour une durée de vingt ans. Elle confie à la RAI l'exclusivité du service public de radiodiffusion en faisant explicitement référence au contrat de service en tant qu'instrument juridique dans lequel sont précisées les dispositions de la convention. L'article 3 de la convention de 1994 dispose que le contrat de service relatif à la période 1994–1996 doit être signé avant la fin du mois de juin 1994.
- (112) L'article 1^{er} de la convention de 1994 dispose explicitement que le service public de radiodiffusion est concédé à la RAI en exclusivité sur tout le territoire national par une concession spécifique. Le service consiste dans la transmission de programmes radiophoniques et télévisés par tous les moyens adéquats.
- (113) La convention de 1994 prévoit une obligation générale d'objectivité, d'exhaustivité et d'impartialité de l'information, de reconnaissance de la diversité régionale, de protection des cultures nationales et régionales, et de mission éducative. La convention de 1994 contient elle aussi certaines obligations liées à la mission de service public. La RAI est tenue de garantir la diffusion la plus large possible des émissions et doit respecter un temps

⁽⁵¹⁾ Voir articles 1^{er} et 2 de cette loi.

⁽⁵²⁾ L'article 20 prévoit la passation de contrats à titre onéreux entre la RAI et les organismes administratifs intéressés par de tels services.

minimal de programmation; sur demande du gouvernement, elle doit retransmettre gratuitement les communiqués d'intérêt public, elle doit créer un service radiophonique d'information sur l'état de la circulation sur le réseau autoroutier national, et elle doit favoriser l'accès des handicapés à ses services (article 8). De plus, la RAI doit réaliser une programmation spéciale à destination des mineurs (article 11), exercer une activité de recherche (article 12) et mettre en place les infrastructures de radio et télévision dans les règles de l'art et en conformité avec les normes technologiques les plus avancées (article 14).

(114) La signature d'un contrat de service était prévue avant la fin du mois de juin 1994, mais en réalité, le premier contrat de service (dénommé ci-après «contrat de 1996») a été paraphé en 1996 et est entré en vigueur vers le milieu de l'année. Par conséquent, la Commission conclut que le contrat de 1996 n'est pas pertinent pour ce qui concerne la définition des obligations de service public incombant à la RAI dans les années 1994 et 1995. En conclusion, il s'ensuit que la mission de service public de la RAI pour les années 1994 et 1995 ne présente pas de différences par rapport aux années précédentes.

(115) La Commission conclut que, comme les autorités italiennes l'ont indiqué, de 1992 à 1995, la définition de la mission de service public de radiodiffusion en Italie comprenait toutes les activités de programmation de la RAI et était associée à de nombreuses obligations corollaires accessoires.

(116) Comme la convention de 1988, l'article 5 de la convention de 1994 autorise la RAI à exercer des activités commerciales et éditoriales connexes à la diffusion de sons, d'images et d'informations, ainsi que d'autres activités rattachées à son objet social à condition qu'elles ne prennent pas sur le service public de radiodiffusion.

(117) À la lumière de ce qui a été exposé précédemment, il apparaît qu'il n'y a aucun doute quant à la qualification du service public de radiodiffusion de service d'intérêt économique général, quant à la concession à la RAI du service public de radiodiffusion et quant au fait que le service public de radiodiffusion comprend la totalité de la programmation de la RAI. Bien que la définition de service public de radiodiffusion soit de nature qualitative et plutôt large, la Commission, se conformant aux dispositions interprétatives du protocole d'Amsterdam, considère cette «large» définition comme légitime⁽⁵³⁾. En outre, cette définition ne semble pas contenir d'abus ni d'erreurs manifestes, dans la mesure où elle ne comprend pas explicitement d'activités commerciales telles que la publicité ou la vente de programmes.

(118) Comme indiqué au paragraphe 41 de la communication, il ne suffit pas que l'organisme public de radiodiffusion soit officiellement chargé de fournir un service public. Il est également nécessaire que ce service soit effectivement fourni comme prévu. Il serait donc souhaitable qu'une autorité compétente en contrôle l'application, surtout lorsque la définition de la mission de service public est large et contient des normes qualitatives. L'existence d'un mécanisme de contrôle indépendant fournit des indices suffisants et fiables établissant que le service est effectivement fourni selon les termes du mandat. Il constitue donc une garantie d'accomplissement de la mission pour les États membres et permet en même temps de faciliter les tâches qui incombent à la Commission en vertu des règles sur les aides d'État.

(119) À ce propos, on note que la RAI est soumise à l'autorité d'une commission parlementaire spécifique⁽⁵⁴⁾ et au contrôle du «Garante per la radiodiffusione e l'editoria»⁽⁵⁵⁾. Les pouvoirs de la susdite commission sont définis à l'article 4 de la loi n° 103/1975 qui prévoit, entre autres, que la commission parlementaire formule les orientations générales pour l'application des principes énoncés à l'article 1^{er} et concernant les programmes de la RAI. La commission parlementaire contrôle le respect de ces orientations; elle fixe les critères généraux pour l'établissement des plans annuels et pluriannuels de dépenses et d'investissement de la RAI, elle approuve les grandes lignes de la programmation annuelle et pluriannuelle et elle veille à leur exécution⁽⁵⁶⁾. Le «Garante» s'acquitte de diverses tâches qui visent à contrôler que l'activité de la RAI est conforme aux dispositions de la loi: il est par exemple chargé de vérifier les comptes de la RAI, de vérifier le respect des limites établies pour la publicité et de suivre l'évolution de l'audience⁽⁵⁷⁾. Enfin, le ministère des postes et télécommunications procède à d'autres contrôles⁽⁵⁸⁾. La Commission considère donc que, durant la période examinée, les autorités italiennes avaient mis en œuvre un système de contrôle fournissant suffisamment d'indices que le service public confié à la RAI était fourni conformément aux dispositions de la loi.

7.2. Proportionnalité

(120) Un fois établi que la tâche dévolue à la RAI est un service d'intérêt économique général, que cette tâche est définie comme telle par l'État membre et que la RAI est

⁽⁵⁴⁾ Commission parlementaire pour l'orientation générale et la surveillance des services radiotélévisuels.

⁽⁵⁵⁾ À présent: «Autorità garante per la radiodiffusione e l'editoria».

⁽⁵⁶⁾ Voir aussi les articles 2 et 18 de la convention de 1988.

⁽⁵⁷⁾ Voir aussi l'article 17 de la convention de 1994.

⁽⁵⁸⁾ Voir l'article 20 de la convention de 1988 et l'article 17 de la convention de 1994.

⁽⁵³⁾ Voir point 33 de la communication.

officiellement chargée par les autorités italiennes de la fourniture du service, la Commission doit vérifier que le financement apporté par l'État n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets du service public, compte tenu des recettes découlant de l'exécution dudit service.

- (121) Avant de procéder à cette vérification, il est opportun de rappeler les critères établis dans la communication concernant la répartition des coûts dans le secteur de la radiodiffusion. La communication indique que les coûts de l'activité de service public doivent être clairement distingués des coûts des activités ne relevant pas du service public. Dans ce but, la communication fait référence à la directive 80/723/CEE de la Commission du 25 juin 1980 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques⁽⁵⁹⁾ et à l'obligation de comptes séparés prévue dans cette directive. Cependant, l'obligation de tenir des comptes séparés pour le service public et les activités ne relevant pas du service public ne s'appliquait pas au secteur de la radiodiffusion dans la période 1992-1995 et ne s'y appliquait pas non plus jusqu'au 31 juillet 2001, date de l'entrée en vigueur de la version modifiée de la directive relative à la transparence. Par conséquent, le respect de la directive relative à la transparence ne constitue pas l'objet de la présente procédure.
- (122) La communication prévoit des règles spécifiques pour ce qui concerne les coûts imputables aux activités de service public en raison des caractéristiques spécifiques du service public de radiodiffusion. L'approche prévue est celle des coûts évités: les coûts qui disparaîtraient dans la situation hypothétique où les activités ne relevant pas du service public seraient interrompues doivent être imputés aux activités ne relevant pas du service public, séparément pour chacune des activités. Cette approche prend en compte les coûts spécifiques des activités ne relevant pas du service public et la part additionnelle de frais liés à l'utilisation de ressources utilisées également pour le service public comme le personnel, les équipements, les installations fixes, etc. (considérants 55 et 56). Cette méthode est admise du fait des particularités du secteur de la radiodiffusion, dans lequel une grande part de la production relevant du service public peut également être exploitée commercialement⁽⁶⁰⁾. C'est le cas pour certains programmes relevant du service public, mais qui sont en mesure de générer en même temps un taux d'audience propre à favoriser la vente de publicité, voire la vente à d'autres chaînes du programme lui-même. De tels coûts peuvent être imputés entièrement
- au service public, dès lors que la répartition de ces coûts entre les deux activités risque d'être arbitraire ou inadéquate⁽⁶¹⁾. Cependant, il convient de ne pas confondre une répartition des coûts tenant compte des exigences de transparence des comptes avec la récupération de ces coûts dans la définition des politiques de prix ou avec une compensation correspondant aux obligations de service public.
- (123) La compensation est admise uniquement pour les coûts nets liés à la fonction de service public. Cela signifie qu'il faut tenir compte des recettes directes et indirectes provenant du service public. En d'autres termes, cela signifie que du susdit montant total des coûts du service public, définis comme illustré précédemment, il faut déduire, par exemple, les recettes publicitaires nettes réalisées au cours de la retransmission de programmes relevant du service public ainsi que les recettes nettes provenant de la commercialisation de ce type de programmes.
- (124) De plus, si, délibérément, les recettes provenant des activités du service public ne sont pas maximisées (par exemple, pour porter préjudice aux concurrents), les coûts nets du service public en seront majorés et le montant de la compensation sera supérieur à ce qui est nécessaire, ce qui n'est donc pas admis. Cela implique par exemple que les prix appliqués par la RAI en matière de publicité ne peuvent pas descendre sous le niveau qui permettrait à un opérateur commercial efficace placé dans une situation similaire de couvrir ses propres coûts.
- (125) Le contrôle de la proportionnalité que la Commission doit exécuter est donc double. D'une part, la Commission doit calculer le coût net de la fonction de service public confiée à la RAI et vérifier si ce coût a fait l'objet d'une compensation excessive. D'autre part, la Commission doit vérifier tout élément dont elle dispose qui indique que la RAI a grossi ledit coût, en réduisant délibérément les recettes provenant de l'exploitation commerciale des activités de service public. Dans le cas présent, en particulier, la plaignante a affirmé que la RAI procédait à une opération de «dumping» sur le marché publicitaire, entraînant des effets dévastateurs sur le financement des chaînes privées dans le but de porter préjudice à Mediaset, dont l'unique revenu est constitué par les recettes publicitaires. Par conséquent, dans les chapitres suivants, la Commission vérifiera, premièrement, si le

⁽⁵⁹⁾ JO L 195 du 29.7.1980, p. 35. Directive modifiée par la directive 2000/52/CE (JO L 193 du 29.7.2000, p. 75).

⁽⁶⁰⁾ En général, si un coût imputable à un service public profite également à des activités commerciales, il sera imputé proportionnellement aux deux activités sur la base de critères appropriés.

⁽⁶¹⁾ Cela n'empêche toutefois pas les chaînes d'imputer les coûts sur la base d'autres principes comptables, à condition qu'ils soient clairement illustrés, appliqués de manière cohérente et objectivement justifiés.

coût net du service public a bien fait l'objet d'une compensation excessive par le biais du soutien financier de l'État et, deuxièmement, si la RAI a pratiqué sur le marché publicitaire ⁽⁶²⁾ des tarifs inférieurs au niveau qui permettrait à un opérateur commercial efficace placé dans une situation similaire de couvrir ses coûts (ce que l'on appellera ci-après «prix inférieurs aux coûts»).

7.2.1. *Calcul du coût net de la fonction de service public confiée à la RAI et comparaison avec le montant du soutien financier apporté par l'État à la RAI au cours de la période 1992-1995*

- (126) Comme indiqué précédemment, au cours de la période 1992—1995, la RAI a exercé certaines activités commerciales par le biais d'entités juridiques distinctes. À la lumière de la conclusion selon laquelle, au cours de la même période, le service confié à la RAI comprenait la totalité de la programmation de la RAI et était assorti d'une série d'obligations accessoires, la Commission observe que le coût net de la fonction de service public confiée à la RAI, en principe, peut être calculé en déduisant des coûts du service public que la RAI supporte, tels qu'ils sont mentionnés dans les bilans de l'entreprise en relation avec le service public, les recettes que la RAI perçoit de ses filiales, dont l'activité consiste dans l'exploitation commerciale du service public.
- (127) Par lettre du 13 septembre 2002, la Commission a demandé aux autorités italiennes de lui soumettre une étude portant sur cette répartition des coûts. Les autorités italiennes n'ont pas fourni ces calculs, mais elles ont envoyé à la Commission les bilans de la RAI. La Commission a donc calculé elle-même le coût net de la fonction de service public. Afin d'éviter une surévaluation de ce coût, la Commission n'a pris en considération que les

coûts se rapportant à l'activité radiophonique et télévisée normale de la RAI, excluant les coûts qui auraient pu être liés à l'exploitation commerciale du service public ou à d'autres activités commerciales [la Commission a par conséquent exclu tous les coûts associés aux activités des filiales de la RAI ⁽⁶³⁾ et tous les coûts qui semblaient liés à l'exploitation commerciale du service public]. En outre, parmi les recettes directement ou indirectement associées au service public à déduire du coût brut du service public, la Commission a inclus toutes les recettes provenant des activités commerciales ⁽⁶⁴⁾.

- (128) La Commission a déduit du coût net du service public le montant du soutien financier de l'État perçu par la RAI au cours de la période 1992-1995, qui comprend les recettes provenant de l'État figurant dans le bilan de la RAI, mais pas l'avantage financier obtenu par la RAI grâce à l'exonération des impôts sur la réévaluation des biens. En effet, dans le cas présent, l'avantage dont a bénéficié la RAI sous la forme d'une exonération des impôts peut être considéré comme la compensation d'un coût qui aurait autrement dû être financé ⁽⁶⁵⁾. En d'autres termes, pour le calcul de la proportionnalité du financement de l'État par rapport au coût net de la mission de service public, dans le cas présent, il n'est pas nécessaire de quantifier l'avantage dont a bénéficié la RAI grâce à l'exonération des impôts sur la réévaluation des biens inscrite au bilan de la RAI pour 1993, puisqu'une charge d'impôt plus élevée aurait augmenté proportionnellement le coût net du service public confié à la RAI (bien que la non-intégration de cette charge d'impôt dans les comptes de la RAI ait un effet déplorable sur le plan de la clarté et de la transparence).
- (129) Le résultat du calcul effectué par la Commission est synthétisé dans le tableau suivant.

⁽⁶²⁾ La Commission a concentré l'enquête sur les prix relatifs aux «spots» qui représentent la majeure partie du marché publicitaire (et auxquels la plaignante semble faire référence) et non sur les formes émergentes de publicité telles que le téléachat.

⁽⁶³⁾ Puisqu'en se basant sur les données contenues dans les bilans de la RAI, il n'était pas possible d'établir une distinction claire entre les filiales impliquées dans la prestation du service public et celles chargées de l'exploitation commerciale de ce service, la Commission a adopté une approche prudente, en excluant tous les éléments de coût relatifs aux filiales figurant dans le compte de profits et pertes de la RAI.

⁽⁶⁴⁾ Puisqu'en se basant sur les bilans de la RAI, il n'est pas possible de vérifier la véracité des prix appliqués aux transferts entre la RAI et ses filiales, la Commission a adopté une approche prudente en déduisant toutes les recettes que la RAI a reçues de ses filiales, y compris les éventuels dividendes. Pour le motif cité dans la note précédente, la Commission n'a pas établi de distinction entre les filiales impliquées dans la prestation du service public et celles chargées de l'exploitation commerciale de ce service.

⁽⁶⁵⁾ Voir décision de la Commission — Aide C 2/03 (ex NN 22/02) — Financement public du radiodiffuseur public danois TV2 au moyen de la redevance et d'autres mesures (JO C 59 du 14.3.2003, p. 2), point 69.

Tableau 2

Calcul du coût net de la fonction de service public confiée à la RAI et comparaison avec le montant du soutien financier accordé par l'État durant la période 1992-1995

	Coût brut du service public	Recettes directes et indirectes liées à la mission de service public	Coût net du service public	Financement public	Compensation excédentaire (+) ou déficitaire (-)
1992	4 171	1 827	2 344	2 354	9,5
1993	4 151	1 550	2 600	2 269	- 331
1994	3 877	1 627	2 249	2 375	125
1995	4 125	1 718	2 407	2 494	87
Total					- 109

7.2.2.. *Politique des prix de la RAI sur le marché publicitaire*

- (130) À titre préliminaire, il convient de souligner le fait indiscutable que, en Italie, le marché de la publicité télévisée est caractérisé par un manque de transparence ⁽⁶⁶⁾. Les conditions et les prix varient fréquemment, en fonction des clients. Les tarifs sont indicatifs dès lors que les chaînes appliquent des réductions variables en fonction des espaces publicitaires acquis par le client. Par conséquent, même la réduction moyenne appliquée n'est pas significative pour vérifier si la chaîne publique vend effectivement des espaces publicitaires à des prix inférieurs aux coûts ⁽⁶⁷⁾. Les données relatives aux prix de la publicité doivent donc être interprétées avec une certaine prudence.
- (131) Le prix de la publicité dépend de la part d'audience de chaque chaîne. Au cours de la période examinée, les parts d'audience de la RAI et de Mediaset étaient les suivantes.

Tableau 3

Moyenne des parts d'audience en pourcentage de 2.00 à 2.00 (*)

	RAI I	RAI II	RAI III	Total RAI	Canale 5	Italia 1	Rete 4	Total Mediaset
1992	18,96	18,27	8,95	46,18	19,56	11,78	11,70	43,04
1993	18,13	17,74	9,34	45,21	20,52	12,48	11,74	44,74
1994	19,91	16,39	10,09	46,39	20,26	12,57	10,76	43,59
1995	22,76	15,50	9,67	47,93	21,21	12,07	9,49	42,75

(*) Source: Auditel et Cour des comptes «Rapport sur le résultat du contrôle de la gestion financière de la RAI pour les exercices de 1994, 1995 et 1996».

⁽⁶⁶⁾ Voir décision n° 6662 des autorités italiennes antitrust du 10 décembre 1998. Le même avis est également exprimé aux pages 140 à 143 du rapport pour l'année 1995 d'une autre autorité autonome italienne, le «Garante per la radiodiffusione e l'editoria» (ci-après le «Garante»), lequel parle d'une «opacité absolue» du marché. Le Garante note en outre que les recettes de la publicité radiophonique constituent une composante restreinte du marché, la majeure partie de ce marché étant occupée par la publicité télévisée. Enfin, le Garante observe que le marché publicitaire est concentré entre les mains des sociétés Sipra et Publitalia, respectivement agences publicitaires de la RAI et de Mediaset.

⁽⁶⁷⁾ Dans une lettre du 25 mai 2001, adressée entre autres à la direction général de la concurrence, Mediaset reconnaît qu'il est impossible de fournir une documentation significative concernant les rabais pratiqués par la RAI. Mediaset déclare de plus que, à quelques occasions, la RAI a concédé des rabais excessifs, sans toutefois préciser dans quels cas. Mediaset a fourni un tableau des rabais moyens pratiqués par la RAI, en ajoutant qu'il était très difficile d'évaluer les effets des rabais accordés individuellement sur la base de données relatives aux rabais moyens (le tableau est reproduit ci-après).

Tableau 4

Moyenne des parts d'audience en pourcentage en prime time (20.30-22.30) (*)

	RAI I	RAI II	RAI III	Total RAI	Canale 5	Italia 1	Rete 4	Total Mediaset
1992	20,70	15,92	10,67	47,29	19,96	11,97	11,44	43,37
1993	20,51	15,73	11,74	47,98	19,66	13,04	11,13	43,83
1994	21,43	15,10	11,78	48,31	20,39	13,37	9,72	43,48
1995	24,17	14,13	10,76	49,06	22,21	12,37	8,80	43,38

(*) Source: Auditel et Cour des comptes «Rapport sur le résultat du contrôle de la gestion financière de la RAI pour les exercices de 1994, 1995 et 1996».

- (132) L'article 8, paragraphe 6, de la loi n° 223/1990 établit les limites de la publicité pour la RAI et pour les concessionnaires privés, sur la base desquelles la RAI ne pouvait dépasser 4 % de son temps hebdomadaire d'antenne et 12 % par heure, tandis que les concessionnaires privés au niveau national ne pouvaient dépasser 15 % de leur temps de programmation quotidien et 18 % par heure. L'article 8, paragraphe 16, prévoyait une limite maximale pour les recettes publicitaires de la RAI, mais elle a été supprimée par le décret-loi n° 408/1992 avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1994.

Tableau 5

Espaces publicitaires légaux de la RAI et des chaînes nationales privées

Espaces publicitaires	RAI	Chaînes privées nationales
Par heure	12 ± 2 %	18 ± 2 %
Par jour	—	15 %
Par semaine	4 %	—

- (133) Le tableau précédent montre clairement que la limite horaire imposée à la RAI est inférieure à celle de Mediaset. Par conséquent, le volume de publicité que la RAI peut passer à l'antenne est plus réduit. Quoi qu'il en soit, la publicité est une importante source de revenus pour la RAI. Elle représente en effet plus de 30 % du total de ses revenus ⁽⁶⁸⁾. Il convient de noter, d'autre part, que la suppression du plafond des recettes ne confirme pas les affirmations de Mediaset concernant l'application par la RAI de tarifs inférieurs aux coûts. La suppression du plafond de recettes a permis à la RAI d'augmenter ses recettes publicitaires, mais elle ne constitue pas une preuve de l'application de prix inférieurs aux coûts. Au contraire, le fait que la suppression du plafond ait été suivie d'une augmentation notable des recettes publicitaires de la RAI semble être la conséquence logique du retrait d'une mesure (le plafonnement des recettes publicitaires) qui limitait le comportement commercial de

l'opérateur. En réalité, les développements susmentionnés au niveau des prix et des recettes dont il est question ci-dessus sont compatibles avec une stratégie commerciale correcte qui ne fait pas obstacle à la concurrence.

- (134) Plus particulièrement, il faut observer que la stratégie commerciale de la RAI sur le marché publicitaire s'est modifiée au fil du temps. Avant 1994, la RAI était soumise à un plafonnement de ses recettes qu'elle respectait en vendant un volume publicitaire inférieur aux limites imposées. Cela permet de considérer que la RAI ne poursuivait pas une politique de bas prix avant 1994, mais qu'elle avait plutôt choisi de respecter le plafonnement, alliant une offre relativement limitée à un prix relativement élevé, stratégie qui influait dans une moindre mesure sur les parts de marché de ses concurrents et qui était plus favorable aux spectateurs ⁽⁶⁹⁾. Après la suppression du plafonnement des recettes, la RAI a abaissé ses prix et augmenté ses ventes d'espaces publicitaires, entraînant un accroissement de ses recettes publicitaires. Considérant que les coûts marginaux des espaces publicitaires sont très limités, le fait que la RAI ait augmenté les recettes provenant de la publicité en augmentant le volume de celle-ci n'est pas en contradiction avec le point de vue suivant lequel, même après 1994, la RAI a suivi une stratégie commerciale correcte, et n'est pas suffisant pour démontrer que les prix ont été fixés à un niveau inférieur à celui qui permettrait à un opérateur commercial efficace placé dans une situation similaire de couvrir ses propres frais ⁽⁷⁰⁾.

- (135) De plus, il convient de souligner que les observations de Mediaset tendent à démontrer non pas que le comporte-

⁽⁶⁸⁾ Dans le rapport pour l'année 1995, le Garante affirme que, entre 1993 et 1995, les recettes publicitaires représentaient 33 % du total des revenus de la RAI.

⁽⁶⁹⁾ Le fait que, lorsque le plafonnement était en vigueur, la RAI ne vendait pas tous les espaces publicitaires dont elle disposait démontre qu'elle avait la possibilité de vendre à des prix inférieurs et qu'elle ne l'a pas fait.

⁽⁷⁰⁾ Le rapport du Garante pour l'année 1995 indique une augmentation des espaces publicitaires de la RAI de 1993 à 1994, une baisse du prix moyen de la minute et une augmentation du total des recettes publicitaires. Le prix moyen de la minute sur les chaînes de la RAI reste supérieur à celui des chaînes de Mediaset. Le rapport du Garante pour l'année 1996 confirme pour les années 1994 à 1995 une tendance à l'augmentation des espaces publicitaires et des recettes publicitaires de la RAI.

ment de la RAI en matière tarifaire consistait à vendre à des prix inférieurs aux coûts, mais plutôt que celle-ci avait adopté le comportement rationnel de tout opérateur commercial, qui cherche à porter ses recettes publicitaires à leur niveau maximal. Par exemple, dans la lettre du 28 janvier 2000, Mediaset soutient que, sans plafonnement «now RAI can raise its advertising prices as and when it wishes with no commercial risk attached» (à présent, la RAI peut augmenter les prix de sa publicité comme et quand elle le veut, sans courir aucun risque commercial). En second lieu, dans sa plainte du 19 octobre 1998, Mediaset fait quelques affirmations qui pourraient démontrer que les pratiques de la RAI en matière publicitaire correspondaient à un comportement commercial normal. Au point 10.5.1, Mediaset affirme que «RAI has progressively modelled its advertising behaviour on Mediaset» (la RAI a progressivement aligné son comportement en matière publicitaire à celui de Mediaset) ou, en termes encore plus clairs, «RAI has modelled its pricing and marketing policies ever more closely on those of Mediaset's advertising subsidiary» (la RAI a aligné ses politiques de prix et de «marketing» encore plus étroitement sur celles de la filiale de Mediaset chargée de la publicité). Également, au point 10.6.2: «RAI is encouraged to increase its ratings and audience share through the offer of commercial programmes ... in order to maximise advertisement revenues» (la RAI est encouragée à augmenter ses indices d'écoute et ses parts d'audience au moyen de son offre de programmes commerciaux ... dans le but de maximiser ses recettes publicitaires). Dans un document du 8 janvier 1999, Mediaset affirmait «RAI continues to compete to the best of its ability in the advertisement market place, indeed, the government had abolished the ceiling on RAI's revenue from advertisement shortly before» (la RAI continue à rivaliser avec ses concurrents sur le marché publicitaire au mieux de ses capacités; en effet, le gouvernement a récemment supprimé le plafonnement des recettes de la RAI provenant de la publicité) ⁽⁷¹⁾. Enfin, dans une lettre datée du 25 mai 2001, Mediaset déplore de nouveau le fait que le conseil d'administration de la RAI ait décidé d'adopter une politique publicitaire basée sur une approche résolument commerciale ⁽⁷²⁾. Des commentaires analogues ont été exprimés par la FRT (une

association des chaînes privées italiennes) dans les observations concernant l'ouverture de la procédure. Or, toutes ces affirmations permettent de considérer que le comportement de la RAI sur le marché publicitaire a été similaire à celui des autres opérateurs commerciaux, et n'a pas visé des prix excessivement bas par rapport à ceux de la concurrence.

- (136) Malgré les requêtes de la Commission, la plaignante n'a présenté aucune documentation précise concernant les tarifs appliqués par la RAI et qui seraient inférieurs aux coûts. Elle a au contraire reconnu explicitement l'impossibilité de fournir des preuves significatives des rabais pratiqués par la RAI ⁽⁷³⁾. Les éléments soumis par la plaignante (deux tableaux joints à la plainte du 19 octobre 1998) à l'appui de son affirmation selon laquelle la RAI aurait pratiqué des tarifs inférieurs aux coûts ne sont pas concluants. Le premier tableau, reproduit ci-dessous, concerne les rabais.

Tableau 6

Rabais moyens pour la publicité

	Pourcentage de réduction de Sipra (*)	Pourcentage de réduction de Publitalia (*)
1992	37,28 %	37,68 %
1993	45,50 %	41,04 %
1994	45,32 %	32,99 %
1995	48,26 %	39,98 %

(*) Sipra et Publitalia sont les agents publicitaires exclusifs respectivement de la RAI et de Mediaset.

⁽⁷¹⁾ Le 18 mai 1999, la direction général de la concurrence a eu une réunion avec Mediaset au cours de laquelle cette dernière a présenté un document dans lequel elle affirmait que l'objet de sa plainte était entre autres de limiter l'accès de la RAI aux ressources publicitaires. Toutefois, conformément à la communication, les chaînes publiques doivent chercher à maximiser leurs recettes publicitaires, ne fut-ce que pour réduire la compensation versée par l'État. De plus, Mediaset affirmait que, en 1998, la RAI, cherchant à augmenter ses ressources financières, avait outrepassé les limites imposées à la publicité.

⁽⁷²⁾ Une annexe de la plainte du 19 octobre 1998 contient un recueil de déclarations publiques des dirigeants de la RAI visant toutes à démontrer l'intention de la RAI de maintenir un taux d'écoute élevé afin de conserver un haut niveau de recettes publicitaires. En effet, cette politique visant à maximiser les recettes publicitaires se révèle être une orientation officielle de la RAI confirmée par la direction de la société en maintes circonstances (voir par exemple p. 4 et 5 de l'«ordre de service» du 26 juin 1998 joint à la lettre des autorités italiennes du 16 juin 1999). Dans les années quatre-vingt-dix, la publicité est en effet devenue une source de recettes toujours plus importante pour la RAI.

- (137) Le présent tableau montre que le rabais moyen accordé par la RAI était sensiblement supérieur à celui accordé par Mediaset au cours des années examinées. Toutefois, en l'absence de prix absolu que ce soit de la RAI ou de Mediaset, et à la lumière des caractéristiques du marché italien de la publicité mises en évidence plus haut, le tableau en question ne prouve pas que la RAI ait pratiqué des tarifs inférieurs aux coûts ⁽⁷⁴⁾ (considérant 144).

- (138) L'autre tableau soumis par Mediaset (intitulé «Coût en lires en fonction de l'indice d'écoute») propose une comparaison entre les prix de la RAI et de Mediaset en avril 1998. Ce tableau se présente comme suit:

⁽⁷³⁾ Lettre du 25 mai 2001 déjà citée.

⁽⁷⁴⁾ Comme admis par Mediaset elle-même, les chiffres des réductions moyennes accordées ne sont pas suffisamment significatifs pour démontrer l'existence de tarifs inférieurs aux prix du marché (voir note 67 de bas de page).

Tableau 7

Prix publicitaires pratiqués par la RAI et Mediaset en 1998

Chaîne	Heure de grande écoute	Tarif maximal pour 30 secondes (en milliers de lires)	Pic d'audience (en milliers de lires)
RAI I	19:30 — 22:30	104 000	6 705
RAI II	19:30 — 22:30	60 000	2 930
RAI III	19:30 — 22:30	44 000	2 839
Canale 5	20:00 — 22:30	95 000	5 007
Italia 1	20:00 — 22:30	28 000	2 850
Rete 4	20:00 — 22:30	21 000	1 345

(139) En supposant que, en 1998, les parts d'audience soient restées très semblables à celles de la période examinée, ce tableau ne montre pas que la RAI ait pratiqué des tarifs inférieurs aux coûts. En effet, chacune des chaînes de la RAI a un prix d'espace publicitaire supérieur à celui de la chaîne privée directement concurrente.

(140) À la lumière de cette pluralité d'éléments indiquant que, dans les années examinées, la RAI n'a pas pratiqué de tarifs inférieurs aux coûts sur le marché publicitaire et faute de preuves précises présentées par la plaignante, la Commission, en complément de sa propre analyse, a estimé utile d'effectuer une comparaison plus détaillée entre les prix pratiqués par la RAI et par Mediaset au cours de la période qui s'étend de 1992 à 1995. En effet, considérant la similitude entre les taux d'audience de la RAI et de Mediaset, entre les structures des deux radiodiffuseurs qui s'articulent en trois chaînes, et considérant que, au cours de la période examinée, Mediaset⁽⁷⁵⁾ a toujours enregistré des bénéfices (et par conséquent, en termes de vente d'espaces publicitaires, est à considérer comme un opérateur commercial efficace placé dans une situation similaire à celle de la RAI), la Commission considère qu'une comparaison entre les prix de ces deux opérateurs constitue une bonne approximation des critères indiqués au point 58 de la communication, selon laquelle un radiodiffuseur de service public ne peut réduire le prix de ses activités ne relevant pas du service public à un niveau inférieur à ce qui est nécessaire pour «couvrir l'ensemble des coûts de l'activité prise séparément, qu'un opérateur commercial efficace se trouvant une situation semblable devrait normalement couvrir». En conséquence, la Commission a comparé la moyenne

des prix journaliers par contact (ci-après «prix journalier par contact») et la moyenne des prix par contact en *prime time* (ci-après «prix par contact en *prime time*») des deux chaînes. Afin d'obtenir une nouvelle indication concernant le comportement de la RAI, la Commission a effectué un contrôle croisé des données et des résultats de la comparaison des prix par contact avec les données relatives à l'espace publicitaire total et le total des recettes publicitaires des deux opérateurs, ainsi qu'avec le volume de publicité émise en *prime time* et les recettes publicitaires des deux opérateurs en *prime time*.

(141) La Commission a donc demandé aux autorités italiennes de fournir des informations concernant les prix pratiqués par la RAI et par Mediaset sur le marché de la publicité. Les autorités italiennes ont fourni ces informations le 12 décembre 2002, sur la base de données provenant d'AGB (première société indépendante de mesure d'audience des opérations publicitaires) et de la société Nielsen (*leader* dans la fourniture de données sur l'audience des programmes télévisés et services y afférents).

(142) Les autorités italiennes ont expliqué que, vu la différence en termes de limites publicitaires entre la RAI (combinaison de limites par heure et de limites basses hebdomadaires) et Mediaset (combinaison de limites par heure et journalières), Mediaset a tendance à atteindre les limites à toute heure de la journée, tandis que la RAI a tendance à concentrer la publicité aux heures de forte audience. Aux fins de la présente procédure, la Commission relève que le comportement de la RAI n'est pas incohérent avec l'objectif de maximisation des recettes. En effet, en cas de limite hebdomadaire peu élevée, pour maximiser les recettes, il est important pour la chaîne de concentrer la publicité aux heures où l'audience est la plus forte.

(143) Sur la base des données fournies par la société AGB, les autorités italiennes ont présenté deux tableaux dans lesquels sont comparés les prix par contact journalier et en *prime time* de la RAI et de Mediaset. Les tableaux font référence aux tarifs de la RAI et de Mediaset. Les prix sont exprimés en euros par millier de téléspectateurs.

Tableau 8

Prix journalier par contact

	1992	1993	1994	1995
RAI	2,8	2,5	2,7	2,9
Mediaset	1,9	1,7	1,7	1,9

⁽⁷⁵⁾ La Commission fait référence aux résultats économiques de RTI SpA, l'entité juridique qui détient les 3 concessions de télévision et qui est concurrente de la RAI.

Tableau 9

Prix par contact en prime time

	1992	1993	1994	1995
RAI	3,2	3,3	3,5	3,7
Mediaset	2,4	2,2	1,9	2,0

- (144) Les autorités italiennes ont de plus fourni des informations sur le prix net par contact. Pour obtenir le prix net par contact, les autorités italiennes ont intégré dans les prix par contact journalier et en *prime time* les effets d'éventuels rabais consentis par les opérateurs, en utilisant la réduction moyenne calculée par Nielsen. Les prix sont exprimés en euros par millier de téléspectateurs.

Tableau 10

Prix net journalier par contact

	1992	1993	1994	1995
RAI	1,8	1,4	1,5	1,5
Mediaset	1,2	1	1,1	1,1

Tableau 11

Prix net par contact en prime time

	1992	1993	1994	1995
RAI	2,1	1,9	2	1,9
Mediaset	1,5	1,3	1,3	1,2

- (145) Sur la base des tableaux précédents, on peut conclure qu'aussi bien le prix journalier par contact que les prix par contact en *prime time* de la RAI sont constamment supérieurs à ceux de Mediaset.

- (146) Quant aux données concernant l'espace publicitaire global et le total des recettes publicitaires des deux opérateurs, les autorités italiennes ont fourni les informations suivantes sur la base des données d'AGB et de Nielsen.

Tableau 12

Comparaison entre le temps global de publicité sur la RAI et sur Mediaset et le total des recettes brutes (y compris les commissions d'agence)

	Temps total de publicité de la RAI (en heures)	Recettes publicitaires totales de la RAI (en millions d'euros)	Temps total de publicité de Mediaset (en heures)	Recettes publicitaires totales de Mediaset (en millions d'euros)
1992	794	699	2 735	1 146
1993	864	689	2 940	1 245
1994	1 003	744	3 106	1 278
1995	1 038	787	3 274	1 369

- (147) Ces chiffres montrent que, avec une part d'audience légèrement supérieure à Mediaset, la RAI a transmis de la publicité durant un temps à peu près équivalent à un tiers du temps d'antenne de Mediaset et qu'elle a obtenu des recettes équivalentes à environ la moitié de celles de Mediaset. En résumé, la RAI, en moins de temps, a perçu des recettes proportionnellement plus importantes.

- (148) En ce qui concerne le volume de publicité transmise en *prime time* et les recettes publicitaires en *prime time*, les autorités italiennes ont fourni les chiffres suivants, sur la base d'AGB et de Nielsen.

Tableau 13

Comparaison entre le temps total de publicité de la RAI et de Mediaset en prime time et le total des recettes brutes (y compris les commissions d'agence) en prime time

	Temps total de publicité de la RAI (en heures)	Recettes publicitaires totales de la RAI (en millions d'euros)	Temps total de publicité de Mediaset (en heures)	Recettes publicitaires totales de Mediaset (en millions d'euros)
1992	121	208	301	370
1993	141	246	318	386
1994	160	254	326	338
1995	157	264	336	351

- (149) Les chiffres précédents montrent que, avec une part d'audience légèrement supérieure à celle de Mediaset, la RAI a transmis de la publicité en *prime time* pendant moins de la moitié du temps de transmission de Mediaset et qu'elle a obtenu des recettes égales à plus de la moitié en 1992 et à plus des deux tiers en 1994 et 1995 des recettes de Mediaset. Par conséquent, encore une fois, la RAI, en moins de temps, a perçu des recettes proportionnellement plus importantes.

(150) En conclusion, tous les éléments recueillis par la Commission constituent un faisceau d'indices concordants qui tendent à démontrer que la RAI n'a pas adopté de comportement consistant à fixer sur le marché publicitaire des prix inférieurs au niveau qui aurait permis à un opérateur commercial efficace se trouvant dans une situation semblable de couvrir ses coûts. Il s'ensuit plutôt que son comportement est cohérent avec l'objectif de maximisation des recettes. La plaignante n'a pas été en mesure de fournir des preuves à l'appui de son affirmation selon laquelle la RAI aurait pratiqué des tarifs publicitaires inférieurs aux coûts (elle n'a pu citer aucun exemple de tarif inférieur aux coûts). Elle a même fait des déclarations qui tendent à prouver le contraire, à savoir que la RAI agit sur le marché publicitaire comme un opérateur commercial normal.

(151) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que, pendant la période en cause, la RAI n'a pas pratiqué de prix inférieurs aux coûts.

8. CONCLUSION

(152) La Commission considère que l'Italie a illégalement mis en œuvre les mesures prévues aux articles 2, 3 et 4 du décret loi n° 558/1993 et à l'article 1^{er} du DL n° 2 du 2 janvier 1992 converti en loi n° 332/1992 en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité.

(153) La Commission considère cependant que les aides en cause n'ont pas entraîné de compensation excessive pour la RAI et par conséquent, qu'elles sont compatibles avec le marché commun au sens de l'article 86, paragraphe 2.

(154) En outre, la Commission considère que la conversion en 1995 de la redevance de concession de 1992 et 1993 en un prêt de la CDDPP ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide, prévue aux articles 2, 3 et 4 du décret-loi n° 558 du 30 décembre 1993 intitulé «Dispositions urgentes en vue de l'assainissement et de la réorganisation de la RAI — SpA» et à l'article 1^{er} du décret-loi n° 2 du 2 janvier 1992 converti en loi n° 332 du 1^{er} juillet 1992, que l'Italie a mise en œuvre en faveur de la RAI-Radiotelevisione italiana SpA de 1992-1995, est compatible avec le marché commun au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE.

Article 2

La conversion effectuée en 1995 de la redevance de concession relative aux années 1992 et 1993 en un prêt de la Cassa depositi e prestiti ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

Article 3

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 15 octobre 2003.

Par la Commission

Mario MONTI

Membre de la Commission